دكتور
أنور أحمد رسلان
أستاذ القانون العام
العميد السابق
بكلية الحقوق - جامعة القاهرة
المحامى بالنقض والإدارية العليا

التحقيق الإدارى

الناشر
مطبعة كلية الحقوق - جامعة القاهرة

٢٠٠٤

تقديم

الصلة وثيقة بين التحقيق الإدارى والتأديب ، فهو أحد أهم موضوعات التأديب فى مجال الوظيفة العامة .

ويقتصر البحث الماثل على عرض موجز للأسس والقواعد العامة للتأديب عامة ، والتحقيق الإدارى بصفة خاصة . أخذاً فى الاعتبار عرض أهم القضايا بما يمكن من الإلمام بالقواعد القانونية من ناحية ، وتطبيقها العملى من ناحية أخرى .

ويتم عرض الموضوع كما يلى :

الفصل الأول – المسئولية التأديبية .

الفصل الثانى – السلطة التأديبية .

الفصل الثالث – العقوبات التأديبية .

الفصل الرابع – إجراءات التأديب .

الفصل الخامس – ضمانات التأديب .

أسأل الله التوفيق والسداد ، إنه على كل شئ قدير .

ولله الحمد والشكر من قبل ومن بعد . إنه نعم المولى ، ونعم النصير.

• وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون •

(صدق الله العظيم)

أنور أحمد رسلان

الثلاثاء ١٥ شـــوال ١٤١٩ هـ

الثانى من فبراير ١٩٩٩ م

الفصل الأول

المسئولية التأديبية

يتعرض الموظف العام للمسئولية الإدارية إلى جانب المسئولية الجنائية والمسئولية المدنية ، فإذا وقع منه خطأ ما يمكن أن يسأل من الناحية الإدارية إلى جانب مسئوليته من الناحيتين الجنائية والمدنية إذا توافرت شروط كل نوع من المسئوليات الثلاثة .

وتقوم المسئولية الإدارية عندما لا يقوم بواجباته الوظيفية أو يرتكب إحدى المحظورات الوظيفية ، حيث يُعد مرتكباً لمخالفة تأديبية تستوجب توقيع عقوبة تأديبية عليه طالما توافرت أركان المسئولية ، ولم يتوافر في حقه أي مانع من موانع المسئولية .

ومن ثم سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث كما يلي :-

المبحث الأول - الواجبات الوظيفية .

المبحث الثاني - المخالفات التأديبية .

المبحث الثالث - أركان المسئولية التأديبية وموانعها .

المبحث الرابع - الجريمة التأديبية .

المبحث الأول

الواجبات الوظيفية

ولجبات الموظف العام ليست محصورة في أمور محددة واردة على سبيل الحصر ، بل هي واجبات عامة يلتزم بها الموظف العام سواء ورد النص عليها في القوانين واللوائح ، أو لم يرد النص عليها وإنما تطلبتها طبيعة الوظيفة العامة ومقتضياتها .

فالواجبات الوظيفية إذن هي تلك الواجبات المهنية التي يلتزم بها الموظف العام ، والناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة ومتطلباتها ، سواء ورد النص عليها في القوانين واللوائح ، أو لم يرد النص عليها .

فهي تشمل أداء واجبات الوظيفة العامة طبقاً لأحكام القوانين واللوائح ووفقاً للأوضاع القانونية المحددة لأدائها ، وذلك فضلاً عن احترام الرؤساء الإداريين وطاعتهم بما يحقق توفير التفاهم والانسجام من ناحية وحسن الأداء الوظيفي ، من ناحية أخرى .

وذلك إلى جانب تجنب المحظورات الوظيفية .

ونوجز الملامح العامة لكل ما سبق ، وذلك كما يلي :

المطلب الأول – أداء الواجبات الوظيفية طبقاً لأحكام القانون .

المطلب الثاني – احترام الرؤساء وطاعتهم .

المطلب الثالث – عدم مخالفة القوانين واللوائح .

المطلب الرابع – عدم المساس بكرامة الموظف أو الوظيفة .

المطلب الأول

أداء الواجبات الوظيفية طبقاً لأحكام القانون

١- أداء الواجبات الوظيفية :

الأصل العام المقرر فى هذا الشأن هو التزام الموظف العام بأداء الواجبات الوظيفية التى تتطلبها الوظيفة العامة ومتطلباتها ، وهذه الواجبات لايمكن حصرها سلفاً ، كما أن القانون لم يحددها على سبيل الحصر ، وما نص عليه فى القانون ليس إلا أمثلة للواجبات الوظيفية ، لأنها لا تشمل كل الواجبات الوظيفية .

فهى واجبات تحددها طبيعة الوظيفة العامة كخدمة ، من ناحية ، وذلك فضلاً عما نص عليه القانون تحديداً ، من ناحية أخرى .

وقد حددت المادة ٧٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ أهم هذه الواجبات ، حيث حددت المبدأ العام فى بدايتها بنصها على أن " الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها " ، ثم حددت أهم هذه الواجبات كما يلى :

٢- أولاً - أداء الموظف عمله بنفسه ، بدقة وأمانة :

أوجبت المادة ٧٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على العامل " أن يؤدى العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمى لأداء واجبات وظيفته ، يجوز تكليف العاملين بالعمل فى غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك " .

وطبقاً لهذا النص ، يجب على الموظف العام تخصيص وقت العمل الرسمى لأداء واجبات الوظيفة ، فلا يجوز أداء عمل خاص أثناء وقت العمل الرسمى ، كما يجب أداء الواجبات الوظيفية طوال وقت العمل الرسمى ، دون إساءة استخدامه أو الانتفاع به فى إنجاز الأعمال .

وإذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ، يجوز تكليف الموظف بأداء العمل فى غير أوقات العمل الرسمية إذا لم يكن ممكناً إنجاز العمل خلال وقت العمل الرسمى ، على أن يكون ذلك بمقابل عادل ، وهو ما يجرى عليه العمل فى بعض الإدارات حيث يتقاضى العاملون بها أجور أو مكافآت إذا عملوا ساعات إضافية زيادة على ساعات العمل الرسمية .

كما يجب على الموظف العام أن يقوم بأداء العمل المنوط به بنفسه ، وأن يؤديه بدقة وأمانة ، وذلك وفقاً لما تحدده القوانين واللوائح وأنظمة العمل وما جرى عليه العرف فى هذا الشأن .

ويلتزم الموظف العام بأداء واجبات الوظيفة طوال ساعات العمل الرسمية ، وذلك وفقاً للقرارات المنظمة لساعات العمل وطبقاً للإجراءات

المحددة فى هذا الشأن من قبل الإدارة حتى لو كانت مواعيد العمل تختلف عن المواعيد العادية للعمل طالما أن ذلك يتم لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، حيث يتم تحديد مواعيد العمل وساعاته فى بعض المرافق بصورة مختلفة عن مواعيد العمل العادية ، نظراً للطبيعة الخاصة لبعض المرافق ، مثل السكك الحديدية والمياه والكهرباء والمرور والأمن ... إلخ .

كما أن الأصل هو التزام الموظف بأداء العمل بنفسه ، ولا يجوز تفويض غيره فى ذلك ، إلا فى الحدود التى يجيزها القانون وطبقاً لقواعد التفويض المقررة قانوناً ، فمباشرة الاختصاص فى القانون الإدارى واجب قانونى ، لا يجوز التخلى عنه ، ولا يجوز تفويض الغير فى ممارسته إلا فى الحالات وطبقاً للإجراءات التى ينص عليها القانون فى هذا الشأن .

٢- ثانياً - المحافظة على مواعيد العمل :

تنص المادة ٧٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه يجب عل العامل " المحافظة على مواعيد العمل واتباع الإجراءات التى تحددها اللائحة الداخلية للوحدة فى حالة التغيب عن العمل أو التأخير عن المواعيد ط .

ويعد ذلك تطبيقاً للأصل العام وهو اعتبار الوظيفة مهنة ، يجب أداؤها خلال ساعات العمل المحددة رسمياً ، مع احترام هذه المواعيد ، والالتزام بما تقرره القوانين واللوائح عند الغياب عن العمل أو التأخير عن مواعيده .

فالموظف العام يقوم بخدمة عامة تكفل سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، وذلك علاوة على تقاضيه أجراً أو مكافأة مقابل هذه الخدمة إعمالاً لمبدأ " الأجر مقابل العمل " ومن ثم يجب على الموظف العام احترام مواعيد العمل والالتزام بها ، والالتزام بالإجراءات القانونية عند التأخير أو الغياب .

٤- ثالثاً - المحافظة على الأموال والممتلكات العامة :

تنص المادة ٧٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أنه يجب على الموظف أو العامل " المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التى يعمل بها ومراعاة صيانتها "

وهو واجب بديهى ومنطقى ، لأن هذه الممتلكات والأموال تعد أموالاً عامة ، فهى واجبة الحماية طبقاً لأحكام القانون بالنسبة للجميع ، فيكون على الموظف العام واجب المحافظة عليها وصيانتها من باب أولى .

٥- رابعاً - التعاون مع الزملاء :

تنص المادة ٧٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أنه يجب على العامل أو الموظف " أن يتعاون مع زملائه فى أداء الواجبات اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة " .

وهو واجب منطقى وبديهى ، ذلك أنه مع تضخم الأجهزة الإدارية وتضاعف عدد موظفيها ، أصبح العمل الإدارى يؤدى بواسطة أكثر من موظف فى وقت واحد مما يتطلب ضرورة التعاون فيما بينهم لحسن تقديم

الخدمة من ناحية ، وضمان انتظام العمل وسير المرافق العامة بانتظام واطراد ، من ناحية أخرى .

٦- خامساً - حسن معاملة الجمهور:

تنص المادة ٧٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أنه يجب على العامل ، أو الموظف العام " أن حسن معاملة الجمهور مع إنجاز مصالحه فى الوقت المناسب " .

وخيراً فعل المشرع بتقرير هذا الواجب على الموظف العام ، ذلك أن الهدف النهائى للعمل الإدارى هو خدمة الجمهور وإشباع حاجاته العامة ، على أنه يتم ذلك مع المحافظة على كرامة الجمهور واحترامه ومراعاة مشاعره ، ومعاملته معاملة إنسانية أساسها الاحترام والتقدير ، وأنه صاحب حق ، وأنه أتى لتقدم له خدمة دون استعلاء أو كبرياء أو المساس به والحط من كرامته ، أو تضييع وقته فى المماطلة والتسويف والتأجيل ، أو الابتزاز بالحصول على مقابل مادى أو معنوى لقاء تقديم الخدمة مما يتنافى مع ماكفله القانون للمواطن طالب الخدمة .

المطلب الثانى

احترام الرؤساء وطاعتهم

يلتزم الموظف العام باحترام الرؤساء ، كما يجب عليه طاعتهم .

٧- احترام الرؤساء :

يعمل الموظف العام بوحدة إدارية ، تعد واحدة من مئات بل آلاف الوحدات الإدارية التى يتكون منها الجهاز الإدارى بالدولة فى العصر الحديث ن الأمر الذى يتطلب تعاون كل الوحدات الإدارية من ناحية ن وتعاون كل الموظفين من ناحية أخرى . وذلك فى إطار هيكل إدارى عام ، يقوم على توزيع العمل الإدارى بين موظفى الوحدات الإدارية المختلفة بما يكفل تعاونهم وتضافر جهودهم جميعاً لإشباع الحاجات العامة للمواطنين . ومن ثم يكون ضروريا تحديد الإطار القانونى للعلاقة بين الموظفين بعضهم مع البعض الآخر ن حيث تقوم هذه العلاقة على أساس التعاون والاحترام المتبادل ، بالإضافة إلى طاعة المرءوسين لأوامر رؤسائهم طبقاً للقوانين واللوائح .

وقد حددت المادة ٧٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة واجب الموظف العام ، حيث نصت على أنه يجب عليه " أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها " .

وقد استقرت أحكام القضاء الإدارى على أن العلاقة بين الرئيس والمرءوس أساسها الاحترام المتبادل ، وأن للرؤساء حق الطاعة على مرءوسيهم ووجوب احترامهم بالقدر الذى يجب أن يسود بين الرئيس والمرءوس ، فطاعة الرؤساء واحترامهم واجب يضمن للسلطة الرئاسية فاعليتها ونفاذها([١]) .

وأنه إذا كان للموظف حق الشكوى من رؤسائه فيجب أن يلتزم فى شكواه الحدود القانونية التى تقتضيها ضرورة الدفاع الشرعى دون أن يتجاوز ذلك إلى ما فيه تحد لرؤسائه أو تطاول عليهم أو مساس أو تشهير بهم([٢]). ولئن كان للموظف حق إبداء الرأى ، إلا أن حق إبداء الرأى له حدود يقف عندها ولا يتعداها ، وأن من هذه الحدود حق الطاعة للرؤساء على مرءوسيهم ووجود احترامهم بالقدر الذى يجب أن يسود بين الرئيس والمرءوس ، وأنه لا يحل للموظف أن يتطاول على رئيسه بما لا يليق أو لتحديه أو للتشهير به أو التمرد عليه([٣]) .

فالأصل العام إذن هو احترام المرءوس للرئيس من ناحية ، والالتزام بواجب الطاعة من ناحية أخرى .

([١]) أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٧٣٣ لسنة ٣٤ ق ، بتاريخ ٦ أبريل ١٩٩١ ، الموسوعة الإدارية المدنية ، الجزء ٢٩ ، ١٩٩٥/٩٤ .

([٢]) أنظر : حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٠٤٤ لسنة ٣٤ ق بتاريخ يونيو سنة ١٩٩٠ ، المرجع السابق ، صفحة ١٨٧ .

([٣]) راجع : حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥٣٣ لسنة ٣٤ ق ، بتاريخ ديسمبر سنة ١٩٩١ ، المرجع السابق ، صفحة ١٨٨ وما بعدها .

فما هو واجب الطاعة ؟

٨- واجب الطاعة :

تتسع السلطة الرئاسية ، فتسرى فى مواجهة أشخاص المرءوسين ، كما تسرى على أعمالهم ، أى أنها تتضمن سلطة الرئيس على شخص المرءوس، ثم على أعمال المرءوس .

فالسلطة الرئاسية اختصاص شامل ، يتناول المرءوس فى شخصه وفى أعماله[١] على أن يتم ذلك كله طبقاً لأحكام القانون ، ووفقاً للضوابط التى يقررها فى هذا الشأن .

فبالنسبة لشخص المرءوس ن يتمتع الرئيس الإدارى بسلطة التعيين والنقل والترقية ومنح العلاوات والمكافآت والتأديب .

على أن سلطة الرئيس فى كل ذلك ليست مطلقة ، بل هى سلطة مقيدة يمارسها وفقاً للقوانين واللوائح ، ومع التقيد بالضوابط المقررة لها فى هذا الشأن .

وبالنسبة للسلطة الرئاسية على أعمال المرءوس ، فإنها قد تأخذ صورة التوجيه السابق ، كما قد تأخذ صورة التعقيب اللاحق .

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع ، د. طعيمه الجرف ، القانون الإدارى ، ١٩٧٨ ، ص١٨٠ وما بعدها .
- د. عاطف البنا ، نظم الادارة المحلية ، ص ٣٤ وما بعدها .
- د. بكر القبانى ، الخدمة المدنية فى المملكة العربية السعودية ، الرياض ، ١٩٨٢ ، صفحة ١٤٠ وما بعدها .

وتتمثل سلطة التوجيه ، فيما يقرره القانون للرئيس الإدارى من سلطة إصدار التعليمات والأوامر سواء كانت كتابية أو شفوية ، والمنشورات والكتب الدورية ، وذلك بهدف توجيه المرءوسين للقيام بواجباتهم الوظيفية .

وبصفة عامة ، يلتزم المرءوس باحترام وتنفيذ كل توجيهات رئيسه وأوامره وقراراته ، إلا إذا كانت مخالفة للقوانين واللوائح أو كان يترتب على تنفيذها ارتكاب جريمة جنائية، وذلك وفقاً للضوابط التى سنوضحها فيما بعد.

أما سلطة التعقيب ، فتتمثل فيما يقرره القانون الإدارى للرئيس من سلطة الرقابة على أعمال مرءوسيه ، وهى رقابة شاملة تتضمن رقابة الملاءمة فضلاً عن رقابة المشروعية .

وقد تأخذ سلطة التعقيب صورة الإقرار ن فيكون للرئيس الإدارى سلطة إقرار عمل مرءوسيه سواء كان هذا الإقرار صريحاً أو ضمنياً .

كما قد تأخذ سلطة التعقيب صورة تعديل قرارات المرءوس ، وكذلك قد تأخذ صورة إيقاف قرارات المرءوس أو إلغاء هذه القرارات . على أن يتم ذلك كله بهدف تحقيق المصلحة العامة ، وفقاً لما تقرره القوانين واللوائح فى هذا الشأن .

والسلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإدارى ، بل هى اختصاص يقرره القانون . ومن ثم يجب ممارستها طبقاً للقوانين واللوائح ومن أجل تحقيق المصلحة العامة ، كما يسأل الإدارى إدارياً وقضائياً عن كيفية ممارسته .

وقد أوضحنا أن الرئيس الإدارى يمارس سلطاته على شخص مرءوسيه (فى حياته الوظيفية وليس فى حياته الشخصية) ، كما يمارس سلطاته على أعمال مرءوسيه وتتمثل فى سلطتى التوجيه والتعقيب . ويلتزم المرءوس بطاعة رئيسه فى كل ما يصدره إليه من أوامر وتوجيهات المشروعة . ولذلك يفرق الفقه بين حالات ثلاث[١] ضماناً لحسن سير العمل الإدارى :

الحالة الأولى – أوامر الرئيس المشروعة :

يلتزم المرءوس بطاعة أوامر رئيسه طالما كانت متفقة مع أحكام القوانين واللوائح على أن يكون من حق المرءوس مناقشة الرئيس وإبداء وجهة نظره بهدف تحقيق المصلحة العامة مع الالتزام بالاحترام الواجب للرئيس .

ولا يعنى التزام المرءوس بواجب الطاعة فى مواجهة رئيسه أن يتجرد من اعتزازه بنفسه ، واستقلال رأيه والدفاع عن وجهة نظره .

وقد حدد القضاء الإدارى الإطار العام فى هذا الشأن ، عندما قضى بأنه " لا تثريب على الموظف إن كان معتداً بنفسه واثقاً من سلامة نظره شجاعاً فى إبداء رأيه صريحاً فى ذلك أمام رئيسه لا يدارى ولا يرائى ما دام لا يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار ، وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك ، إذ الصراحة فى إبداء الرأى

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٤٤ لسنة ١٥ ق ، بتاريخ ٢٨ ابريل ١٩٧٣ ، المجموعة ف ١٥ عاما ، صفحة ٣٩٠٠ .

بما فى وجه المصلحة العامة حتى لا تضيع تلك المصلحة فى تلافيف المصانعة والرياء وتتلاشى بعوامل الجبن والاستخذاء . كما لا يضير أن تكون له وجهة نظر معينة فى المسألة يدافع عنها ويجتهد فى إقناع رئيسه للأخذ بها مادام يفعل ذلك بحسن نية فى سبيل المصلحة العامة ، ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه فى وجهات النظر ، إذ الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأى لا يجليها إلا قرع الحجة بالحجة والبرهان ، وإنما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأى الرئيس نهائياً أو يقيم العراقيل فى سبيل تنفيذه ، إذ أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة من دور البحث إلى دور التنفيذ(١).

ويقرر الحكم السابق المبادئ العامة التالية :

١- من حق المرءوس أن يكون معتداً بنفسه ، معتزاً بكرامته ، محافظاً على استقلال رأيه .

٢- أثناء البحث والمناقشة ، يكون من حق المرءوس مراجعة رئيسه ومناقشته ومحاولة إقناعه بوجهة نظره .

٣- لا تثريب على المرءوس إن اختلف مع رئيسه فى الرأى ، ما دام يفعل ذلك بحسن نية وفى سبيل المصلحة العامة .

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى بمصر ، بتاريخ ١٩٥٠/٦/٢١ فى الدعوى رقم ١٩٥١ لسنة ٢ ق ، المجموعة .

٤- فـى حالـة الاختـلاف مـع الرئيس فـى الـرأى ، يجـب علـى المـرءوس الالتزام بمـا تقتضيـه الوظيفـة مـن تحفظ ووقـار والـتزام حـدود الأدب واللياقة وحسن السلوك .

٥- إذا استقر الرئيس نهائياً على رأى معين ، يلتزم المرءوس بتنفيذ رأى رئيسه بكل جدية وإخلاص ، وفقاً لمقتضيات واجب الطاعة .

ومن ناحية مدى مسئولية الرئيس عـن خطـأ الموظـف المـرءوس لـه ، فإن المبدأ العام المقرر فى هذا الشأن هو أنه وإن كـان الأصـل هـو مسئولية الموظف عن أعمال مرءوسيه إلا أن هذا لا يعنى أن يسأل عن كل خطأ يقـع من الموظفين التابعين له ، وإنمـا يسـأل فقط إذا ثبت تراخيـه أو إهمالـه فـى واجب الإشراف والمتابعـة ، كمـا أن إهمـال الرئيس المباشـر فـى الإشـراف والمراجعة يؤدى إلـى مؤاخذتـه تأديبيـاً ، بوصفـه مسئولاً عـن الرقابـة علـى أعمال مرءوسيه .

ويتضح لنا من كل مـا سبق أن السـلطة الرئاسية وإن كـانت تفـرض التزام الرؤوس بواجب الطاعة ، فإنه لا تجرد المرءوس من اعتزازه بنفسـه ودفاعه عن رأيه ، وحقه فى التظلم والشكوى من تصرفات رئيسه ، على أن يكون كل ذلك طبقاً لأحكام القوانين واللوائح ، ووفقاً للإجراءات المقررة بها.

الحالة الثانية – أوامر الرئيس المخالفة للقانون :

يجـد المرءوس نفسـه هنـا أمـام واجبين متعـارضين : واجـب احـترام القانون ، وذلك إعلاء لقاعدة الشريعة . وذهب رأى ثان إلى القول بالتزام .

أما الرأى الثالث فيذهب إلى وجوب طاعة الرئيس إلا إذا كان عدم الشرعية واضحاً ظاهراً ، وجسيماً يضر المصلحة العامة بصورة خطيرة .

وقد بينت المادة (٥٥/٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة بمصر رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١ حكم هذه الحالة ، فنصت على ما يلى :

" لا يعفى العامل من العقوبة استناداً لأمر رئيسه ، إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر من هذا الرئيس على الرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده " .

ويأخذ القانون الحالى للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بذات القاعدة فى المادة ٧٨ منه التى تقرر " لا يعفى العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس على الرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده ولا يسأل العامل مدنياً إلا عن خطئه الشخصى " .

ويتضح لنا مما سبق أن السلطة الرئاسية لا تعنى التزام المرءوس بأوامر رئيسه المخالفة للقوانين واللوائح ، أو أن أوامر الرئيس المكتوبة يمكن أن تكون سبباً للإعفاء من المسئولية وفقاً لضوابط معينة سبق إيضاحها.

فما هو الوضع إذا كان تنفيذ أمر الرئيس المخالف للقانون الإدارى يؤدى إلى ارتكاب جريمة جنائية ؟

الحالة الثالثة – أوامر الرئيس التى يكون تنفيذها جريمة جنائية :

القاعدة العامة فى هذا الشأن هى أن أوامر الرئيس لا تعتبر سبباً من أسباب الإباحة ، وبالتالى فإن المرءوس لا يلتزم بتنفيذ أوامر رئيسه إذا كان تنفيذها يكون جريمة جنائية ، إلا أن القانون المصرى قد أعفى المرءوس من المسئولية الجنائية المترتبة على تنفيذ أوامر رئيسه ، وذلك إذا توافرت ثلاثة شروط نصت عليها المادة (٦٣) من قانون العقوبات .

هذه الشروط هى :

١- إذا ارتكب المرءوس الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه .

٢- أن يكون المرءوس حسن النية .

٣- ألا ينطوى فعل المرءوس على الإجرام بشكل واضح .

أما المسئولية المدنية فقد حددتها المادة (٦٧) من القانون المدنى المصرى كما يلى :

" الموظف العام لا يكون مسئولاً عن عمله الذى أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيس متى كانت طاعة هذا الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها كانت واجبة ، وأثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذى وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة وأنه راعى فى عمله جانب الحيطة " .

وجملة القول أن أوامر الرئيس التى يؤدى تنفيذها إلى ارتكاب جريمة جنائية لا يعفى من المسئولية ، وفقاً للضوابط السابقة .

المطلب الثالث

مخالفة القوانين واللوائح

٩- لا يمكن حصر الأعمال المحظورة :

يلتزم الموظف العام بواجب احترام القوانين واللوائح ، وعدم مخالفة أحكامها وإلا تعرض للمسئولية التأديبية .

ومن ثم يحظر على الموظف العام كل ما من شأنه الإخلال بواجباته الوظيفية ، سواء ورد الحظر على هذه الأعمال صراحة ، أو لم يرد النص عليها صراحة بحسبانها من طبيعة الوظيفة العامة ومقتضياتها .

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن " قانون العاملين المدنيين بالدولة لم ينتهج مسلك قانون العقوبات والقوانين الجنائية الأخرى فى مصر فى تحديد الأفعال المؤثمة وتحديد أركانها وإنما سرد أمثلة من واجبات الموظفين والأعمال المحرمة عليهم ، فالأفعال المكونة للذنب الإدارى ليست محددة حصراً ونوعاً وإنما مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها "(١) .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٧٢٩ لسنة ٣٥ ق ، بتاريخ ١٩ يناير سنة ١٩٩١ ، الموسوعة السابق الإشارة إليها ، صفحة ٣٥٠ .

١٠- الأعمال المحظورة بنص القانون :

نصت المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (معدلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣) ، على ما يلى :

يحظر على العامل :

١- مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمول بها والتعليمات والنشرات المنظمة لتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين التى تصدر عن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة أو الامتناع عن تنفيذها .

٢- مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة .

٣- مخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية .

٤- الإهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك بصفة مباشرة .

٥- عدم الرد على مناقضات الجهاز المركزى للمحاسبات أو مكاتباته بصفة عامة أو تأخير الرد عليها ، ويعتبر فى حكم الرد أن يجيب العامل إجابة الغرض منها المماطلة والتسويف .

٦- عدم موافاة الجهاز المركزى للمحاسبات بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة لها أو بما يطلبه من

أوراق أو وثائق أو غيرهما مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الإطلاع عليها بمقتضى قانون إنشائه .

٧- أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص .

٨- أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها بموجب تعليمات تقضي بذلك ، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة .

٩- أن يحتفظ لنفسه بأصل أي ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل مكلف به شخصياً .

١٠- أن يخالف إجراءات الأمن الخاص والعام التي يصدر بها قرار من السلطة المختصة .

١١- أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها وذلك مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ بقصر تعيين أي شخص على وظيفة واحدة .

١٢- أن يؤدي أعمالاً لغير بأجر أو مكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من السلطة المختصة ، ومع ذلك يجوز أن يتولى العامل بأجر أو بمكافأة أعمال القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن

الغائبين أو المساعدة القضائية إذا كان المشمول بالوصاية أو القوامة أو الغائب أو المعين له مساعدة قضائية ممن تربطهم صلة قربى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة .

١٣- أن يشرب الخمر أو أن يلعب القمار فى الأندية أو المحال العامة .

١٤- ويحظر على العامل بالذات أو بالواسطة :

أ - قبول أى هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته .

ب - أن يجمع نقوداً لأى فرد أو هيئة أو أن يوزع منشورات أو يجمع إمضاءات لأغراض غير مشروعة .

جـ - أن يشترك فى تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون إذن الجهة التى تحددها السلطة المختصة ، مع مراعاة أحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون النقابات العمالية .

د - أن يشترى عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته .

هـ - أن يزاول أعمالاً تجارية وبوجه خاص أن يكون له أى مصلحة فى أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته .

و - أن يشترك فى تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أى عمل فيها إلا إذا كان مندوباً عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الحكم المحلى أو شركات القطاع العام .

ز - أن يستأجر أراضى أو عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدى فيها أعمال وظيفته إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله .

ح – أن يضارب فى البورصات .

المطلب الرابع

عدم المساس بكرامة الموظف أو الوظيفة

يجب على الموظف المحافظة على كرامته ، وعدم المساس بكرامة الوظيفة :

١١- المقصود بكرامة الموظف أو الوظيفة :

يتطلب القانون من الموظف العام أن يحرص على كرامته ويحافظ عليها ، وذلك فضلاً عن مراعاة كرامة الوظيفة وسمعة المرفق الذى يعمل فيه. من ثم فيحظر عليه أى عمل أو سلوك يمكن أن يكون ماساً بكرامته أو كرامة الوظيفة ، وهو أمر يتطلب تحقيقه أن ينأى الموظف بنفسه عن مواطن الشبهات ، وأن يبتعد عن كل ما يمكن أن يسئ إلى المرفق الذى يعمل به أو يسئ إليه بوصفه موظفاً عاماً .

ويعد ذلك امتداداً وأثراً طبيعياً لتطلب توافر شرط حسن السمعة فى الموظف العام ، وهو شرط مبدئى ومستمر ، حيث يشترط تمتع الموظف بحسن السمعة عند التعيين فى الوظيفة ، كما يشترط أن يكون متمتعاً بحسن السمعة أيضاً طوال حياته الوظيفية ، وإلا وجب فصله من الوظيفة عند فقد شرط حسن السمعة .

فحسن السمعة وطيب الخصال " من الصفات الحميدة المطلوبة فى كل موظف عام وبدون هذه الصفات لا تتوافر الثقة والطمأنينة فى شخص الموظف مما يكون له أثر بالغ على المصلحة العامة([1]) .

وقد حظر القانون على الموظف العام المساس بكرامته أو المساس بكرامة الوظيفة ، حيث نصت المادة ٣/٧٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه يجب على الموظف أو العامل " **أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وأن يسلك فى تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب** " .

وتطبيقاً لذلك ، ترى المحكمة الإدارية العليا – وبحق – " أن المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم ، بل كذلك تنهض المخالفة التأديبية كلما سلك العامل سلوكاً معيباً ينطوى على إخلال بكرامة الوظيفة أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعد عن مواطن الريبة والدنايا ، وإذا كان لا يقوم بين الحياة العامة والحياة الخاصة عازل سميك يمنع كل تأثير متبادل بينهما فإنه لا يسوغ للعامل حتى خارج نطاق وظيفته أن يغفل عن صفته كعامل ويقدم على بعض التصرفات التى تمس كرامته وتمس بطريق غير مباشر كرامة المرفق الذى يعمل فيه إذ لا ريب أن سلوك العامل وسمعته خارج عمله ينعكس تماماً على عمله الوظيفى ويؤثر عليه وعلى الجهاز الإدارى الذى يعمل به .

([1]) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٣٠٨ لسنة ١٥ ق ، بتاريخ ١٧ يونيو ١٩٦٤ ، المجموعة فى خمس سنوات ، صفحة ٣٨٣ .

وواجبات العامل نفسها لا تقبل بطبيعتها حصراً وتحديداً لعدة اعتبارات تكمن فى الوظيفة ذاتها ومستواها وما تستلزمه من وقار وكرامة تقيد العامل حتى فى تصرفاته الخاصة فيلتزم بمستوى من السلوك يليق بكرامة الوظيفة ويتناسب مع قدرها " (١) .

وتأكيداً لما سبق ، نصت المادة ٧٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن يجازى تأديبياً كل موظف أو عامل يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٤٤ لسنة ١٥ ق بتاريخ ٢٨ أبريل ١٩٧٣ ، المجموعة فى ١٥ عاماً ، صفحة ٣٩٠٠ .

المبحث الثانى

المخالفات التأديبية

تعد المخالفة التأديبية الركن الجوهرى فى نظام التأديب فهى السبب المباشر فى وجوده ، لذلك كان منطقياً تناولها بعد تحديد طبيعة التأديب وقبل أى شئ آخر يتعلق به ، ومن البديهى أن تشمل دراسة المخالفة تعريفها وتكييفها والصعوبات التى تعترض حصر المخالفات التأديبية ومزايا الحصر والوضع الأمثل فى الجمع بين الفكرتين .

المطلب الأول

تعريف المخالفة التأديبية

يمكن تعريف المخالفة التأديبية تعريفاً جامعاً مانعاً بأنها هى كل إخلال بواجبات الوظيفة إن إيجاباً أو سلباً ، كما يمكن تعريفها بذات القدر من الدقة بأنها ارتكاب عمل محرم أو محظور أو الامتناع عن واجب ، ولذلك فإن كل موظف يخالف الواجبات أو التعليمات أو أوامر الرؤساء الصادرة فى حدود القانون أو يخرج على مقتضيات الوظيفة أو يقصر فى أداء واجباته بما تتطلبه من دقة وأمانة أو يخل بالثقة اللازم توافرها فى الوظيفة أو فى شاغلها أو يسلك مسلكاً معيباً ينطوى على إخلال بكرامة الوظيفة أو بحسن السير والسلوك الحميد أو لا يستقيم مع ما تفرضه الوظيفة من تعفف

واستقامة وبعد عن مواطن الريب والشكوك ، يعد مرتكباً لمخالفة تأديبية ويكون لسلطة التأديب أن توقع عليه الجزاء المناسب بالشكل والأوضاع المرسومة نظاماً وفى حدود النصاب المقرر لها .

ولكن كيف يتم تكييف المخالفة التأديبية ؟

١٢ - تكييف المخالفة :

يقصد بتكييف المخالفة استخلاصها وبيان أدلتها وطبيعتها ، وكذلك تحديد وضعها إن كانت من المخالفات الموصوفة بالنص والتى حدد لها القانون جزاء معيناً ، والأصل أن هذا التكييف يخضع لتقدير سلطة التأديب ولذلك فإن تكييف المخالفة ووصفها بوصف خاص بمقتضى نص فى القانون إنما يؤدى إلى التضييق على سلطة التأديب فى تقدير جسامتها واختيار الجزاء ، ومن ثم فإن إجراء مثل هذا التكييف أو إلصاق وصف معين بالمخالفة يجب أن يتم فى حدود النص الذى قرره دون تجاوز ، وفيما عدا المخالفات التى عنى القانون بوصفها وتحديد جزاءاتها فإن سلطة التأديب تستقل بتكييف المخالفة ، ويتعين الإشارة فى هذا الصدد إلى أن الخطأ فى فهم الواقع يعد مخالفة تأديبية تستدعى تدخل سلطة التأديب دون حاجة لنص خاص ، فهو كواقعة مجردة يعد إهمالاً ويدل على عدم مراعاة واجب الدقة والحرص اللازمين فى أداء لعمل ، ولذلك فإن تكييفه تأديبية لا يتوقف على فهم الموظف .

المطلب الثانى

تعذر حصر المخالفات التأديبية

لما كانت المخالفات التأديبية هى كل فعل يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة أو يمثل خروجاً على مقتضياتها أو يمس بكرامتها وكرامة وسمعة شاغلها ، فإنه يصبح من المفهوم كيف أنها تستعصى على الحصر ، والحق أن عدم حصر المخالفات التأديبية إنما يرجع إلى الارتباط بين كل من الوظيفة وشاغلها وشرط حسن السيرة والسلوك الحميد اللازم للاستمرار فى الوظيفة ، فهذا الارتباط ذو الأبعاد الثلاثية يستوجب أن يكون الموظف مبرءاً على وجه الدوام من كل ما يشين ، الأمر الذى يحول فى ذاته دون حصر المخالفات ويؤدى إلى شمولها كل ما يمس مقتضيات الوظيفة أو سمعة وشرف ونزاهة شاغلها ، وبالإضافة إلى هذا الارتباط فإن المخالفات التأديبية إنما تستعصى كذلك على الحصر لأسباب واقعية يمكن إجمالها فيما يلى :

أولاً – انعدام الجدوى من تصنيفها لتشعبها وارتباطها بفكرة المرفق العام وأهدافه التى لا تقع هى الأخرى تحت حصر ولا يجمعها سوى الفكرة المطاطة الفضفاضة للصالح العام .

ثانياً – استحالة الحصر لغموض اصطلاحات التأديب واتساع نطاق واجبات الوظيفة العامة والتزام الموظف غير المحدد بالأخلاق الذى يقتضى واجبات لا يمكن صبها فى قوالب محددة الإطار كمراعاة

الدقة والأمانة وتغليب المصلحة العامة وإكبار الشرف والأمانة فى الحياة الخاصة .

ثالثاً - الطبيعة الأخلاقية البحتة لواجبات الموظف والتى لا تقبل التقنين الجامد .

رابعاً - إخفاق محاولات الحصر واتسامها بالنقص وعدم الكمال بسبب تنوع واجبات الموظف وتشعبها .

خامساً - الفروق الجوهرية بين التزامات الموظفين من مرفق إلى آخر والفروق القائمة بين التزاماتهم فى المرفق الواحد وفقاً لظروف الوظيفة وأعبائها ، الأمر الذى يتصور معه أن ما قد يعتبر جريمة تأديبية بالنسبة لأحدهم قد لا يعد كذلك بالنسبة للآخرين .

سادساً - اختلاف درجة التأثيم بحسب فئة الموظف ورتبته ودرجة ثقافته والبيئة التى يعمل فيها .

سابعاً - خضوع التأديب للتغيرات بحسب الزمان والمكان وطابع الوظيفة ونمط العلاقة بين الموظف والإدارة وظروف التعامل مع الجمهور.

ثامناً - وجوب مراعاة الظروف المخففة والمشددة المصاحبة للمخالفة عند توقيع الجزاء يحول دون إضفاء أوصاف معينة على كل منها ويتنافى الجزاء مع تحديد جزاءات خاصة لكل منها بنص جامد .

١٣ - مزايا حصر المخالفات :

بالرغم من صعوبات الحصر السالف ذكرها فإنه يتعين التسليم بإمكان حصر بعض الواجبات العامة التى تقبل بطبيعتها التحديد ، كما يتعين التسليم بأن حصر المخالفات ولو جزئياً إنما يحقق العديد من المزايا ، ومنها :

أولاً - تبصير الموظفين بواجبات وظائفهم وعدم ترك تحديد تلك الواجبات للتصور غير المنضبط للرؤساء .

ثانياً - إبعاد التعسف والقهر وإنكار العدالة من نطاق الوظائف العامة ، لأن بقاء الواجبات دون تحديد يجعل العقوبة رهينة بإرادة السلطات الرئاسية .

ثالثاً - ضبط ممارسة السلطة التأديبية لاختصاصها بشرط ألا يتعارض الحصر مع أهداف تلك السلطة .

رابعاً - وضع تصور شامل لواجبات الوظيفة العامة أمر حتمى لأنه هو الوضع الأمثل لكافة النظم الجزائية .

خامساً - لا يعقل أن يطبق العقاب دون تحذير ودون تصور مسبق للخطأ الذى استدعى توقيعه وهذا التصور لا يتوافر إلا بحصر الواجبات والمحظورات .

سادساً - أن الحصر لا يحول دون مراعاة الظروف المخففة والمشددة إذ يمكن أن يقترن بوضع حد أقصى وحد أدنى للجزاء تستطيع سلطة التأديب ممارسة اختصاصها فى التقدير داخل حدودهما .

سابعاً - يتيح الحصر المجال واسعاً لتطبيق قاعدة توقيع الجزاء الأشد في حالة تعدد المخالفات .

ثامناً - إن عدم التحديد سيؤدى إلى مفارقات غير عادلة فما يراه رئيس أنه مخالفة قد يراه آخر بأنه عمل يستحق الثناء وما قد يراه البعض مخالفة جسيمة تستوجب توقيع أشد العقاب قد يراه الآخرون مخالفة يسيرة يمكن التغاضى كلية عنها أو توقيع جزاء بسيط على مرتكبها.

تاسعاً - سيؤدى الحصر حتماً إلى إحاطة الموظف بواجباته وإحاطة سلطة التأديب بالحالات التى تقتضى تدخلها ، وإحاطة الجمهور بمستوى الخدمة التى يلتزم الموظف بتقديمها .

١٤ - الجمع بين فكرتى الإطلاق والتحديد :

إذا كان الواقع يغرى بعدم حصر المخالفات ، وكانت المزايا سالفة الذكر تحض على حصرها ، فإنه يتعين التسليم بأن الجمع بينها سيولد حتماً نظاماً تأديبياً متكاملاً يحتوى على مخالفات محددة بأوصافها وجزاءاتها دون استبعاد لغيرها ، وبذلك تصان هيبة السلطة الرئاسية وتحفظ لها قوتها بتخويلها توقيع بمطلق سلطتها التقديرية عما يقع من مخالفات لم يرد نص يقرر لها معيناً ، وفى هذا الصدد فإنه تجب الإشارة إلى إمكان حصر المخالفات التأديبية فى مجموعات ثلاث :

أولها - المخالفات المتعلقة بمواعيد العمل .

ثانيها - المخالفات المتعلقة بأداء العمل .

وثالثها - المخالفات المتعلقة بالسلوك والأخلاق والشرف والسيرة الحميدة .

وليس من شك فى إمكان حصر المخالفات التى تندرج تحت المجموعة الأولى ، بيد أنه يجب التسليم بتعذر حصر مخالفات المجموعة الثانية عدا القليل منها ، واستحالة حصر مخالفات المجموعة الثالثة ، ومن ثم فإن الوضع الأمثل فى هذا المجال إنما يتحقق بتحديد أهم الواجبات على سبيل التمثيل لا الحصر والنص على أهم المحظورات على سبيل التمثيل لا الحصر كذلك ثم النص على العقوبات عامة على سبيل الحصر مع تحديد عقوبات معينة لأهم المخالفات وترك المجال لسلطة التأديب فى تقدير العقاب بين حد أقصى وحد أدنى وإلزامها بتوقيع العقوبة المقررة لأشد المخالفات جسامة عند التعدد ، والسماح لها بتكييف المخالفات التى لم يرد بشأنها نص وتحديد الجزاء المناسب لها أو التغاضى عنها .

المبحث الثالث

أركان المسئولية التأديبية وموانعها

لا تجوز مؤاخذة الموظف عن الخطأ إلا إذا كان مسئولاً عنه وهو ما يقتضى توافر أركان المسئولية والصفة الوظيفية فإن توافرت هذه الأركان وتلك الصفة تعين لمؤاخذته أن يكون قد ارتكب بشخصه مخالفة إدارية وألا يقوم به مانع من موانع المسئولية .

المطلب الأول

أركان المسئولية التأديبية

لا تثور المسئولية التأديبية للموظف إلا بتوافر ثلاثة أركان : الركن الشرعى ومدى ارتكاب مخالفة إدارية وذلك بالخروج على مقتضى واجبات الوظيفة أو الإخلال بكرامتها أو ارتكاب فعل محظور ، وأن يصدر الفعل المكون للمخالفة عن إرادة آثمة إيجاباً أو سلباً ولا تعنى الإرادة فى المجال التأديبى العمد بل يكفى الاتجاه إلى عدم مراعاة الدقة والحرص أى مجرد الخطأ غير العمدى ليتوافر الركن المعنوى للمسئولية التأديبية ، بيد أنه إن لم توجد الإرادة الآثمة أصلا – كما فى حالات الدفاع الشرعى والإكراه والقوة القاهرة والضرورة الملحة وفقد الإدراك وتنفيذ أمر رئيس تجب طاعته – فإن الركن المعنوى لا يتوافر وبالتالى تنعدم المسئولية ويمتنع قيامها .

١٥ - الصفة الوظيفية :

لا تجد المسئولية التأديبية مجالاً لتطبيقها إلا إذا كان المخالف موظفاً عاماً فهى ترتبط بالواجب الوظيفى وتتولد عنه وتنشأ من خلال العبث به ومع ذلك فإنها لا تتوقف على كون الموظف الذى وقع منه العبث والإخلال مستوفياً شروط شغل الوظيفة التى أخل بواجبها ما دام قائماً بعملها فعلاً كأصيل أو كبديل بطريق الندم أو بغير ذلك من أدوات إسناد عمل الوظيفة للموظف ، ذلك لأن الدقة والأمانة مطلوبين من الموظف فى كل عمل يؤديه بغض النظر عن ظروف إسناده إليه .

١٦ - شخصية المساءلة التأديبية :

لا تثور المسئولية التأديبية إلا إذا ثبت ارتكاب الموظف فعل إيجابى أو سلبى محدد يعد مساهمة منه فى وقوع المخالفة فهى ذات طابع شخصى لا تصلح أن تكون محلاً للتضامن ، ولذلك فإنه إذا انعدم المأخذ على سلوكه الإدارى وثبت أنه لم يأت ذنباً محدداً على وجه القطع كما فى حالات شيوع التهمة فإنه لا يكون هناك محل لمساءلته وتوقيع الجزاء عليه وإلا فقد الجزاء أحد أركانه وهو السبب وفقدت المسئولية ركنها المادى ، بيد أنه تجب الإشارة إلى أن شيوع التهمة لا ينهض على الدوام مانعاً من المساءلة التأديبية إذا ثبت أن الموظف قد أتى فعلاً يعد مساهمة منه فى وقوع المخالفة رغم تبعثر جريرتها ، كما تجب الإشارة إلى أن المسئولية عن الإهمال أو الخطأ إنما تنحصر فى الأعمال المسندة إلى الموظف ، وفى حدود

اختصاصه ، ووفقاً للإجراءات التى تمليها طبيعة عمله ومن ثم فإنه لا يسأل عما يقوم به موظف آخر إذا انقطعت علاقته بما وقع من إهمال أو تقصير .

المطلب الثانى

موانع المسئولية التأديبية

هى أسباب تحول دون مؤاخذة الموظف بسبب انعدام الإرادة أو انعدام ركن الخطأ رغم وجود الضرر أو عدم وجود أدلة قاطعة على نسبته إلى الموظف ، ويمكن إجمال تلك الموانع فيما يلى :-

أ - المرض العقلى أو الجنون واختلال القوى العقلية بأنواعه المعروفة طبياً، إذ أن الموظف فى تلك الحالة لا يتصرف بإرادة حرة سليمة وإنما ينعدم إدراكه ، الأمر الذى يحول دون مساءلته عن أفعاله بصفة عامة ، ويتعين لإثبات الجنون اتباع الطريق الذى رسمه القانون لإثبات المرض .

ب - المرض النفسى والاضطراب الذى لا يصل إلى حد الجنون وفقد العقل فهو مؤقت بطبيعته ويتعين أيضاً لإثباته اتباع الطريق الذى رسمه النظام لإثبات المرض .

جـ - حالات الدفاع الشرعى بشرط عدم تجاوز حدود الدفاع وأن يكون مناسبا لما وقع من اعتداء .

د - الإكراه المادى والنفسى الذى يتعرض له الموظف ، ويكفى فى هذا الصدد أن يقتنع الموظف بالفعل بقدرة من يمارس الضغط على إيذائه مادياً فى جسده وماله ومزاياه الوظيفية أو إيذائه معنوياً كالتهديد بإشاعة ما يمس السمعة والشرف والنزاهة .

هـ - القوة القاهرة الناتجة عن الطبيعة أو عن فعل البشر ويستوى فى شأنها أن تكون متوقعة أو غير متوقعة لأن الموظف لا يملك توقى القوة القاهرة .

و - الضرورة الملحة كحالات الإنقاذ عند تعرض الحياة للخطر سواء تعلق الأمر بحياة الموظف أو حياة الغير .

ز - فقد الإدراك المؤقت بفعل الغير كوضع مخدر فى شراب الموظف خلسة بغير علمه وارتكابه أخطاء بسبب الحالة التى وجد فيها نتيجة تعاطى المخدر .

ح - أداء العمل فى حدود النظام وداخل نطاق سلطته التقديرية المخولة له بموجب النص .

ط - خطأ الغير السابق أو اللاحق على تدخل الموظف .

ى - الأعمال التى يشيع فيها اختلاف وجهات النظر .

ك - المخالفة المترتبة على أمر رئيس تجب طاعته نظاماً نزولاً على واجب الطاعة .

ل - اختلاف الرأى فى المسائل الفنية التى تحتمل أكثر من رأى .

م - شيوع المسئولية وعدم قدرة الإدارة على استخلاص فعل معين أو واقعة بذاتها يمكن نسبتها إلى الموظف بشخصه .

١٧- ما لا يعتبر مانعاً للمسئولية :

من البديهى أن الحصر السابق إنما يؤدى إلى استبعاد الأسباب التى لم تدرج به من موانع المسئولية ، بيد أن هناك أسباب قد تختلط بها وهى قد تكون سبباً لتخفيف المسئولية ، وبالتالى تشكل أحد العوامل المخففة للعقاب كضغط العمل وسوء توزيعه وحسن نية المخالف والمبادرة إلى الاعتراف والندم ، وحداثة العهد بالخدمة وحداثة السن وقلة الخبرة ونقاء صحيفة الجزاءات ، ومع ذلك فإنه يجب التنويه فى هذا الصدد إلى أن الخطأ فى فهم الواقع لا يعد عذراً دافعاً للمسئولية لأن الخطأ كواقعة مجردة متى تحققت استوجبت المساءلة بغض النظر عن الباعث ، فالخطأ لا يتوقف وجوده على فهم مرتكبه للواقع ، خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل لا تحتمل أكثر من رأى ، كما تجب الإشارة إلى أن عدم العلم بالقوانين واللوائح لا تعفى الموظف من المسئولية لأنه ملزم بالاطلاع عليها والإحاطة بها طالما أنها تنظم عمله .

المبحث الرابع

الجريمة التأديبية

أشرنا إلى أنه إذا أخطأ الموظف العام فيمكن أن يتعرض لثلاثة أنواع من المسئولية – إذا توافرت شروط كل منها – هى :

- المسئولية الجنائية .
- المسئولية المدنية .
- والمسئولية التأديبية .

لذلك ينبغى تحديد المقصود بالمسئولية التأديبية أى تحديد ماهية الجريمة التأديبية وعناصر تكوينها ومبادئ تطبيقها ، وذلك بالإضافة إلى تحديد العلاقة بين كل من الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية .

ولبيان ذلك ، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين ، هما :

المطلب الأول – ماهية الجريمة التأديبية .

المطلب الثانى – العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية .

المطلب الأول

ماهية الجريمة التأديبية

لتحديد ماهية الجريمة التأديبية ، ينبغى تعريف هذه الجريمة وموقف القضاء فى هذا الشأن ، مع بيان عناصرها أو أركانها المختلفة .

على أن يعقب ذلك بيان مدى تطبيق مبدأ " لا جريمة إلا بنص " فى مجال تأديب الموظف العام ، وذلك بتحديد الجرائم التأديبية المنصوص عليها قانوناً ، ثم بيان كيفية تحديد الجريمة التأديبية فى حالة عدم النص عليها قانوناً .

الفرع الأول

تعريف الجريمة التأديبية

١٨- تعدد المصطلحات :

تطلق مصطلحات كثيرة على الخطأ الذى يرتكبه الموظف العام مما يعرضه للمساءلة الإدارية ، وهى مصطلحات يجمع بينها جميعاً أنها تربط بين الموظف العام وأدائه لعمله أو سلوكه أثناء العمل وأحياناً خارج نطاق العمل .

فقد يستخدم اصطلاح " المخالفة التأديبية " ، من ذلك قول المحكمة الإدارية العليا " إن المخالفة التأديبية هى أساساً تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية "([1]) .

وقد يستخدم اصطلاح " الذنب الإدارى " ، من ذلك ما ورد بحكم المكمة الإدارية العليا " إن تكييف الواقعة بما يجعلها من الذنوب الإدارية المستحقة للعقار إنما يرجع إلى تقدير الإدارة "([2]).

وعدم جواز إعمال التضامن فى نطاق المسئولية التأديبية على مرتكب الذنب الإدارى([3]) .

والاصطلاح الأكثر شيوعاً وأكثر استخداماً فقهاً وقضاءً هو اصطلاح "الجريمة التأديبية" ، من ذلك قول محكمة القضاء الإدارى " لكى تكون ثمة جريمة تأديبية تستوجب المؤاخذة وتستأهل العقاب يجب أن يرتكب الموظف فعلاً أو إثماً يعتبر إخلالاً بواجبات وظيفته أو مقتضياتها " ([4]) ، كما تستخدم المحكمة الإدارية العليا ذات الاصطلاح فى الكثير من أحكامها ، من ذلك قولها " لاتطابق بين نطاق الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية " ([5]) ، وقولها

([1]) حكمها بتاريخ ١٩٥٨/١٢/٢٧ ، المجموعة ، السنة الرابعة ، صفحة ٤٥٨ .

([2]) حكمها بتاريخ ٥ يناير سنة ١٩٦٣ ، المجموعة ، السنة الثانية ، صفحة ٩٣٨ .

([3]) حكمها بتاريخ ١٩٨٦/٣/١، الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء ٢٩ ، صفحة ١٦ .

([4]) حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥٣/٢/٢٥ ، السنة الثانية ، صفحة ١١٥.

([5]) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٢/١٢/١ ، المجموعة ، السنة الثانية ، صفحة ١٦٦ .

"الركن المادى للجريمة التأديبية هو إخلال العامل بواجباته الوظيفية أو خروجه على مقتضياتها" (١) .

١٩- تحديد المقصود بالجريمة التأديبية :

وفى مجال تحديد المقصود بالجريمة التأديبية ، تنص المادة ٧٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على ما يأتى :

" كل عامل يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبيا " .

فالجريمة التأديبية وفقاً لهذا التحديد التشريعى هى كل خروج على مقتضى الواجبات الوظيفية أو الظهور بمظهر يخل بكرامة الوظيفة .

وتذهب أحكام المحكمة الإدارية العليا إلى أن " كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها فى القانون أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة وظيفته يعاقب تأديبياً، والأخطاء التأديبية قد ترتكب أثناء الوظيفة أو بمناسبة أدائها ، وذلك بمخالفة ما تفرضه من واجبات إيجابية أو نواه ، يستوى فى ذلك أن ترد هذه الواجبات فى نصوص صريحة أو أن تفرضها طبيعة العمل الوظيفى ذاته " (٢).

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٩٢/٦/٢٣ فى الطعن رقم ٤١٩٨ لسنة ٣٥ق ، الموسوعة ، صفحة ٢٥ .

(٢) حكمها بتاريخ ١٩٦٥/٥/٢٢ ، المجموعة ، السنة العاشرة ، صفحة ١٤٠٥ .

وعادت المحكمة الإدارية العليا لتعرف الجريمة التأديبية فى عبارة موجزة ، فقالت " إن سبب القرار التأديبى – فى نطاق الوظيفة العامة – هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو خروجه على مقتضياتها أو ارتكابه خارج الوظيفة ما ينعكس عليها " ([1]) .

وفى حكم ، تقول المحكمة الإدارية العليا " لكى يسأل الموظف عن جريمة تأديبية تستأهل العقاب يجب أن يرتكب فعلاً أو أفعالاً تعتبر إخلالاً بواجبات الوظيفة أو مقتضياتها " ([2]) .

وفى حكم أحدث ، ترى أن " مناط المسئولية التأديبية للعامل خروجه على مقتضيات واجباته الوظيفية أو إخلاله بما تفرضه عليه " ([3]) .

ولئن كان اصطلاح " الجريمة التأديبية : هو الأكثر شيوعاً وأكثر استخداماً فقهاً وقضاءً ، إلا أن كل تلك المصطلحات تعتبر مترادفة وتؤدى إلى معنى واحد ، بل إن المحكمة الإدارية العليا تستخدم أحياناً كل هذه المصطلحات فى الحكم الواحد ، من ذلك حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٢/١٢/١ ، حيث ذكرت أنه لا تطابق بين الجريمة الجنائية والجريمة

([1]) حكمها بتاريخ ١٩٦٨/١٢/٢٨ ، المجموعة ، السنة الرابعة عشر ، صفحة ١٦٥ .

([2]) حكمها بتاريخ ١٩٨٨/٣/٢٦ فى الطعن رقم ٣١/٢٢٩٨ ق ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، جزء ٢٩ ، صفحة ١٧ .

([3]) حكمها بتاريخ ١٩٩٢/٧/١٨ فى الطعن رقم ٣٦/٦٨٩ ق ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، جزء ٢٩ ، صفحة ٢٦ .

التأديبية ، ثم أضافت أن الفعل الواحد كما يشكل جريمة من جرائم القانون العام ، يمكن أن يتمخض فى ذات الوقت عن مخالفة تأديبية ([1]) .

ومع عدم تعريف المشرع للجريمة التأديبية ، تعددت محاولات الفقه لتعريفها ، من ذلك تعريفها بأنها كل تقصير فى أداء الواجب أو إخلال بحسن السلوك والآداب من شأنه أن يترتب عليه امتهان المهنة والحط من كرامتها أو الخروج على الالتزامات السلبية المفروضة على الموظفين . أو تعريفها بأنها الإخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً . أو هى كل اعتداء مباشر أو غير مباشر على المصلحة المشتركة . أو أنها إخلال العامل بواجب وظيفى إخلالاً صادراً عن إرادته ؟ أو هى كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافى واجبات منصبه .

ونحن نؤثر تعريف الجريمة بأنها " كل إخلال بواجبات الوظيفة " .

فما هى أركان الجريمة التأديبية ؟

٢- أركان الجريمة التأديبية :

تقوم الجريمة الجنائية على ثلاثة أركان ، هى :-

الركن الشرعى :

ويعنى صفة الفعل غير المشروعة ، إما لأنه مجرم ، وإما لعدم وجود سبب إباحة .

([1]) مجموعة أحكام العليا ، السنة الثامنة ، صفحة ١٦٦ .

الركن المادى :

ويعنى ماديات الجريمة .

الركن المعنوى :

ويعنى اتجاه الإرادة لارتكاب الفعل المؤثم ، سواء عن عمد أو بدون عمد .

ويجب أن يتوافر فى الجريمة التأديبية الأركان الثلاثة السابقة ، ولكن مع اختلاف فى المضمون حسب اختلاف طبيعة التأديب عن طبيعة التجريم الجنائى .

ففى القانون الجنائى يوجد مبدأ " لا جريمة إلا بنص " ، أما فى القانون التأديبى فلا يوجد تحديد شامل لكل الجرائم التأديبية . لقد حدد القانون بنص صريح بعض الجرائم التأديبية ، لكن معظم الجرائم التأديبية لا تستند لنص قانونى ، وإنما تستند لقاعدة عامة مؤداها أن الجريمة التأديبية هى كل خروج على واجبات الوظيفة ومقتضياتها .

ويجب أن يتوافر الركن المادى للقول بوجود جريمة تأديبية ، وهو قيام الموظف بواقعة محددة – سلباً أو إيجاباً – تمثل خروجاً على واجبات الوظيفة ومقتضياتها .

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على تعريف الركن المادى للجريمة التأديبية أنه " إخلال العامل بواجباته الوظيفية أو خروجه على مقتضياتها " ([1]) .

أما الركن المعنوى وهو اتجاه الإرادة لإحداث أى ضرر ، أى توافر إرادة آثمة لدى الموظف ، فتذهب الغالبية فقهاً وقضاءً إلى ضرورة توافره ، بينما تذهب الأقلية إلى عدم اشتراط توافره لقيام المسئولية التأديبية .

وترى المحكمة الإدارية العليا بأنه " يتعين أن يثبت قبل العامل فعل محدد بدليل يقطع فى الدلالة على ارتكابه له ، سواء كان هذا الفعل إيجابياً أو سلبياً ، وذلك إذا كان هذا الفعل مخالفاً لواجبات الوظيفة أو مقتضياتها " ([2]) .

فما هى أنواع الجرائم التأديبية ؟

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٩٢/٦/٢٣ فى الطعن رقم ٣٥/١٩٨ ، الموسوعة ، جزء ٢٩ ، صفحة ٢٥ .

([2]) حكمها بتاريخ ١٩٨٩/٢/٤ ، فى الطعن رقم ٣٢/٩٥٢ق ، الموسوعة ، جزء ٢٩، صفحة ٢٠ .

الفرع الثانى

تصنيف الجرائم التأديبية

٢١- تعدد التقسيمات :

اختلف الفقه حول تقسيمات الجرائم التأديبية ، وذلك نظراً لعدم إمكانيـة حصر الجرائم التأديبية من ناحية ، واختلاف أساس كل تقسيم لهذه الجرائم ، من ناحية أخرى .

اختلف الفقه حول تقسيمات الجرائم التأديبية ، وذلك نظراً لعدم إمكانيـة حصر الجرائم التأديبية من ناحية ، واختلاف أساس كل تقسيم لهذه الجرائم ، من ناحية أخرى .

وقد ميز الفقه بين الأنواع التالية : [1]

١- الجرائم الإيجابية والجرائم السلبية .

٢- الجرائم الخارجية والجرائم الداخلية .

---

[1] لمزيد من التفاصيل ، راجع :
- الدكتور/ سليمان الطماوى ، القضاء الإدارى ، قضاء التأديب ، مرجـع سابق ، صفحة ٨٩ وما بعدها .
- الدكتور/ زكى النجار : الوجيز فى تـأديب العاملين بالحكومـة والقطـاع العـام ، ١٩٨٤ ، صفحة ١٦ وما بعدها .
- الدكتور/ محمد ندا : القضاء الدعوى التأديبية ، ١٩٨١ ، صفحة ١٦ ومابعدها.

٣- الجرائم الإدارية والجرائم المالية .

٤- الجرائم التى وقعت أثناء الخدمة ، والجرائم التى وقعت بعد انتهاء الخدمة .

٥- الجرائم الخطيرة والجرائم البسيطة .

٦- الجرائم المنصوص عليها والجرائم غير المنصوص عليها .

٧- الجرائم التأديبية المستمرة والجرائم التأديبية الوقتية .

وتختلف التقسيمات فيما بينها تبعاً لاختلاف أساس كل تقسيم ، الأمر الذى يؤدى إلى تداخل هذه التقسيمات ، وذلك فضلاً عن عدم وجود آثار قانونية يمكن ترتيبها وفقاً لهذه التقسيمات .

٢٢- لا يمكن حصر كل الجرائم التأديبية :

لم يحدد المشرع - على سبيل الحصر - كل الجرائم التأديبية ، بل ذكر قاعدة عامة هى اعتبار كل خروج على واجبات الوظيفة ومقتضياتها يعد جريمة تأديبية . ومن ثم لا يمكن ذكر وتحديد الجرائم التأديبية سلفاً وعلى سبيل الحصر ، وإن كانت توجد أنواع من الجرائم التأديبية معروفة ومشهورة ، مثل التغيب عن العمل بدون عذر ، عدم اللياقة فى التعامل مع الرؤساء أو الزملاء أو الجمهور، تبادل الشتائم مع الجمهور أو الزملاء..إلخ.

ويمكن القول ، بصفة عامة ، إن كل خروج على ما حدده القانون فى المادتين ٧٦ ، ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة يشكل جريمة تأديبية ، ولما كانت نصوص هاتين المادتين قد جاءت مطاطة وبألفاظ عامة تقرر واجبات عامة ، فلا يمكن حصر ما يعد من قبيل الجرائم التأديبية .

وقد حددت المحكمة الإدارية العليا القاعدة العامة فى هذا الشأن ، حيث تقرر أن " قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة لم ينتهج مسلك قانون العقوبات والقوانين الجنائية الأخرى فى حصر الأفعال المؤثمة وتحديد أركانها وإنما سرد أمثلة من واجبات الموظفين والأعمال المحرمة عليهم والأفعال المكونة للذنب الإدارى ليست محددة على سبيل الحصر وإنما مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها " (١) .

وتقرر المحكمة الإدارية العليا – وبحق – أن " تكييف الواقعة بما يجعلها من الذنوب الإدارية المستحقة للعقاب إنما مرجعه إلى تقدير جهة الإدارة ومبلغ انضباط هذا التكييف على الواقعة المنسوبة إلى الموظف من حيث الخروج على الواجب الوظيفى أو الإخلال بحسن السير والسلوك المستأهل للعقاب بوصفه ذنباً إدارياً " (٢) .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٩١/١/١٩ فى الطعن رقم ٣٥/٧٢٩ق ، الموسوعة ، الجزء ٢٩ ، صفحة ٣٥ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٧/٢/١٨ فى الطعن رقم ١١/٩١٧ق ، المجموعة فى ١٥ عاماً ، صفحة ٣٨٩٨ .

فالمخالفة التأديبية " ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته ، بل توجد كذلك ، كلما سلك العامل خارج نطاق وظيفته سلوكاً معيباً يمس كرامته ويمس بطريق غير مباشر كرامة المرفق الذى يعمل به . والنص فى القانون على بعض الأعمال الشائعة ليس من قبيل الحصر أو التحديد " ([1]) .

فالقاعدة العامة فى هذا الشأن هى أن للإدارة سلطة تقديرية – تحت رقابة القضاء الإدارى – فيما يعد مخالفة تأديبية ما لم يوجد نص صريح بالتحديد ، وذلك سواء تمت هذه المخالفة أثناء قيام الموظف بعمل وظيفته أو وقعت من خارج نطاق أعمال الوظيفة إذا كان من شأنها الخروج على واجبات الوظيفة أو يمس بها .

ومن ثم يعتبر أى خروج على الواجبات التى قدرها القانون على الموظف العام ، يُعَد هذا الخروج مخالفة تأديبية يمكن مساءلة الموظف عنها .

إلا أن المشرع قد خرج على هذه القاعدة العامة ، فأورد تحديداً لبعض الجرائم التأديبية وذلك على سبيل الحصر ، مثال ذلك الجرائم التأديبية المنصوص عليها فى قانون العقوبات " كجرائم الرشوة والاختلاس ، إفشاء أسرار الدفاع ، الإكراه وسوء المعاملة ، فك الأحكام وسرقة المستندات والأوراق الرسمية .

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٣/٤/٢٨ ، الطعن رقم ١١/٩١٧ق ، مجموعة العليا فى ١٥ عاماً ، صفحة ٣٩٠٠ .

كما جرى العمل فى بعض الجهات الإدارية على إصدار لوائح للجزاءات الإدارية ، حيث تتضمن هذه اللوائح عادة تحديداً لأنواع الجرائم التأديبية والجزاء الذى يمكن توقيعه على الموظف عند ارتكابه لجريمة من هذه الجرائم ، مثال ذلك :

- القرار رقم ١٩٣٣ لسنة ١٩٦٥ بلائحة الجزاءات الخاصة بالعاملين بمحافظة القاهرة .
- القرار رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٧ لسنة ١٩٦٧ بلائحة الجزاءات للعاملين بهيئة البريد .
- القرار رقم ١٠٨ لسنة ١٩٦٧ بلائحة الجزاءات للعاملين بوزارة الزراعة واستصلاح الأراضى .

المطلب الثانى

العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية

اختلف الرأى حول مدى اتفاق طبيعة كل من الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية ، وترتب على ذلك اختلاف الرأى أيضاً حول آثار الحكم الجنائى على المسئولية التأديبية . ويعود هذا الخلاف إلى وجود أوجه اتفاق بين الجريمتين ، إلى جانب وجود أوجه اختلاف بينهما :

وسندرس العلاقة بين كل من الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية على النحو التالى :

الفرع الأول - اختلاف طبيعة الجريمتين التأديبية والجنائية .

الفرع الثاني - أثر الحكم الجنائى .

الفرع الأول

اختلاف طبيعة الجريمتين التأديبية والجنائية

سنعرض لاتجاهات الفقه ، ثم نحدد موقف القضاء ، وذلك كما يلى :

٢٣ - رأى الفقه :

اختلف رأى الفقه حول مدى اتفاق طبيعة كل من الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية ، فبرزت ثلاثة اتجاهات : (١)

الاتجاه الأول - يوجد فارق فى الطبيعة :

يرى الفقيه الفرنسى جيز G. Geze ، أنه يوجد انفصال تام ، بل تعارض بين كل من القانون التأديبى والقانون الجنائى ، فالفارق بينهما هو فارق فى الطبيعة ، وليس مجرد فارق فى درجة وجسامة المخالفة ، حيث

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
الدكتور/ سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، صفحة ٢١٨ وما بعدها .

يهدف العقاب التأديبى إلى حسن تنظيم المرفق العام ، بينما يهدف العقاب الجنائى إلى العقاب الشخصى للمجرم تحقيقاً للعدالة .

الاتجاه الثانى – لا يوجد فارق فى الطبيعة :

يرى الفقيه الفرنسى ديجى L. Duguit أن كلا من العقاب التأديبى والعقاب الجنائى يستند إلى سلطة الدولة الأم ، فالعقاب التأديبى هو عقاب جنائى من حيث أساسه . فالعقاب التأديبى هو نوع من العقاب الجنائى .

الاتجاه الثالث – وحدة الأساس القانونى مع استقلال كل منهما :

يأخذ الفقيه فالين موقفا وسطاً بين الاتجاهين السابقين ، حيث يرى أن القانون التأديبى ينتمى إلى أسرة قانون العقوبات ، إذ يهدفان معاً إلى تحقيق احترام القواعد فيهدف التأديب الإدارى إلى تحقيق غرض مواز لأهداف قانون العقوبات ، فهو قانون عقابى .

ورغم التشابه بين القانونين التأديبى والجنائى ، فإن ذلك لا يؤدى إلى اندماجهما ، حيث يجب أن يبقى لكل قانون ذاتيته الخاصة . فالقانون التأديبى يستهدف حماية " إدارة الدولة " وليس الدولة ذاتها ، كما يخضع له الموظفون وحدهم وليس كل السكان ، والعقوبات التأديبية تمس الأوضاع الوظيفية فقط.

٢٤ – رأينـــا :

الواقع أن الاتجاه الثالث هو الأقرب إلى المنطق ، ذلك أنه بالرغم من اقتراب التأديب ليصبح قضائياً ، إلا أن هدفه يظل هو حماية إدارة الدولة

بقصد تيسير إشباعها للحاجات العامة ، كما أنه لا يمس الموظف إلا فى حياته الوظيفية دون أن يؤثر ذلك على حقوقه كمواطن . فنحن نرى أنه يوجد اتفاق بين كل من القانونين التأديبى والجنائى ، مع وجوب استقلال كل منهما عن الآخر .

٢٥ – موقف القضاء :

استقر القضاء الإدارى فى مصر على الأخذ بمبدأ استقلال كل من الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، بكل ما يترتب على ذلك من آثار، مثال ذلك :

– لا تطابق بين نطاق الجريمة التأديبية ونطاق الجريمة الجنائية :

وهو مبدأ ثابت فى أحكام القضاء الإدارى ، منه على سبيل المثال حكم المحكمة الإدارية العليا التى تقول فيه :

" سبق لهذه المحكمة أن قضت بأنه لا تطابق بين نطاق الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية : فالمحاكمة التأديبية لها مجالها الخاص ، لاختلاف طبيعتها عن المحكمة الجنائية : الأولى قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ، وخروجه على مقتضياتها ، فهى متعددة الصور ، ونطاقها غير محدود ، وهى بهذه المثابة تعتبر ذات كيان مستقل عن الاتهام الجنائى الذى يستند إلى جرائم وعقوبات محدودة "(١) .

---

(١) حكمها بتاريخ ١٩٦٢/١٢/١ ، المجموعة ، السنة الثامنة ، صفحة ١٦٦ .

فالأصل العام المقرر هو استقلال كل من الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية ، إذ أن لكل منهما قوامها وغاياتها([1]) .

كما أن استقلال المسئولية التأديبية عن المسئولية الجنائية قائم حتى ولو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين([2]) .

- اختلاف قوائم كل من الجريمتين :

يختلف قوام الجريمة التأديبية عن قوام الجريمة الجنائية ، فالجريمة التأديبية قوامها "مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو لكرامة الوظيفة واعتبارها ، بينما الجريمة الجنائية هى خروج المتهم على المجتمع فيما ينهى عنه قانون العقوبات والقوانين الجنائية أو تأمر به ، فاستقلال حتماً قائم حتى ولو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين" ([3]) .

- عدم التقيد بمنطق قانون العقوبات فى مجال الجريمة التأديبية :

يجرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على عدم تقييد المحاكم التأديبية بمنطق قانون العقوبات فى مجال الجريمة التأديبية ، وإلا عد حكمها معيباً . حيث قضت بأن المحكمة التأديبية إذ لم "ترد الفعل المكون للذنب الإدارى إلى

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٩٠/٢/١٧ ، فى الطعن رقم ٣٢/٢٨٠٢ق، الموسوعة ، جزء ٢٩ ، صفحة ٤٩ .

([2]) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٩٣/٣/٩ ، فى الطعن رقم ٣٦/١٠٣٠ق ، الموسوعة ، جزء ٢٩ ، صفحة ٤٣ .

([3]) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٥/٥/٢٢ ، المجموعة ، السنة العاشرة ، صفحة ١٤٣٣ .

الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها ، وإنما استعارت له وصفاً جنائياً وارداً فى قانون العقوبات ، وعنيت بتحديد أركان الفعل على نحو ما حدده قانون العقوبات المذكور للوصف الذى استعارته ، ثم اختارت لهذا الفعل أشد الجزاءات التى يجيز قانون الموظف توقيعها بمقولة أن هذا الجزاء هو الذى حدده القانون لهذا الفعل ، وأنها إذا فعلت ذلك ، كان الجزاء المقضى به معيباً ، لأنه بنى على خطأ فى الإسناد القانونى ، فهذا الجزاء ، وإن كان من بين الجزاءات التى أجاز قانون التوظيف توقيعها إلا أنه أسند إلى نظام قانونى آخر غير النظام القانونى الواجب التطبيق([1]) .

الفرع الثانى

أثر الحكم الجنائى

٢٦ – عزل الموظف كنتيجة للحكم الجنائى :

ورد النص على عزل الموظف فى موضعين من قانون العقوبات ، حيث ورد أولاً كعقوبة تبعية ، ثم ورد ثانياً كعقوبة تكميلية :

١– العزل من الوظيفة عقوبة تبعية :

تنص المادة ٢٥ من قانون العقوبات على ما يلى :

([1]) حكمها بتاريخ ١٩٦٢/١٢/٨ ، المجموعة ، السنة الثامنة ، صفحة ٢١٩ .

كل حكم بعقوبة جناية يستلزم حتماً حرمان المحكوم عليه من الحقوق والمزايا الآتية :

أولاً – القبول فى أى خدمة فى الحكومة مباشرة أو بصفة متعهد أو ملتزم أياً كانت أهمية الخدمة .

والمهم هو توقيع عقوبة الجناية ، وليس اتهامه فى خيانة ، فلا يترتب الفصل من الوظيفة إذا وقعت عقوبة الجنحة فى خيانة ذات ظروف مخففة .

٢- العزل من الوظيفة عقوبة تكميلية :

لا يطبق العزل من الوظيفة فى هذه الحالة إلا إذا نص عليه فى الحكم صراحة ، وقد يكون عقوبة تكميلية وجوبية مثل جرائم الرشوة والاختلاس والتزوير ، وهو عزل مؤقت وليس أبدياً ومدته بين سنة وست سنوات .

وقد يكون العزل من الوظيفة عقوبة تكميلية جوازية ، مثل ما ورد بالمادة ١٢٧ عقوبات خاصاً بالأمر بعقاب المحكوم عليه أو عاقبه بنفسه بعقوبة أشد من العقوبة المحكوم بها عليه قانوناً أو بعقوبة لم يحكم بها عليه .

٢٧ – إنهاء خدمة الموظف طبقاً لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة :

تنص المادة ٩٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على ما يلى :

" تنتهى خدمة العامل لأحد الأسباب الآتية :

١- ....

٧- الحكم عليه بعقوبة جناية فى إحدى الجرائم المنصوص عليها فى القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ .

ومع ذلك فإذا كان الحكم قد صدر عليه لأول مرة فلا يؤدى إلى إنهاء الخدمة إلا إذا قررت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل .

ويتضح من النص السابق أن الموظف العام تنتهى خدمته إذا حكم عليه بعقوبة جناية . وكذلك إذا حكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة إلا إذا كان الحكم مع وقف التنفيذ .

وإذا كان الحكم قد صدر لأول مرة ، فلا يؤدى إلى العزل من الوظيفة، إلا إذا قررت لجنة شئون العاملين ذلك ، بقرار مسبب مبنى على أسباب الحكم وظروف الواقعة .

وفى تحديد المقصود بالجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة ، تقول المحكمة الإدارية العليا " تكفل المشرع فى قانون العقوبات بتحديد الجنايات فى وضوح وجلاء . أما الجرائم المخلة بالشرف فلم يحددها فى هذا القانون أو فى سواه تحديداً جامعاً ما نص ، كما هو الشأن بالنسبة إلى الجنايات . على أنه من المتفق عليه أنه يمكن تعريف هذه الجرائم بأنها تلك التى ترجع إلى ضعف فى الخلق ، وانحراف فى الطبع . فالشخص إذا انحدر إلى هذا

المستوى الأخلاقي لا يكون أهلاً لتولى المناصب العامة التى تقتضى فيمن يتولاها أن يكون متحلياً بالأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق" ([1]) .

ومن أمثلة الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة :

- السرقة والرشوة والنصب .
- تبديد الأموال المحجوز عليها .
- اختلاس الأموال الأميرية .
- التلاعب فى تذاكر الانتخاب .
- الاشتراك فى تزوير محرر رسمى .

٢٨ – ضوابط حجية الحكم الجنائى :

استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن " الأحكام الجنائية التى حازت قوة الأمر المقضى تكون حجة فيما فصلت فيه ، ويعتبر الحكم عنوان الحقيقة فيما قضى به ، والذى يحوز الحجية من الحكم هو منطوقه والأسباب الجوهرية المكملة له ، والقضاء التأديبى لا يرتبط بالحكم الجنائى إلا فى الوقائع التى فصل فيها هذا الحكم وكان الفصل فيها ضرورياً ، أى أن القضاء التأديبى يتقيد بما أثبته القضاء الجنائى فى حكمه من وقائع وكان فصله لازماً، دون أن يتقيد بالتكييف القانونى لهذه الوقائع ، فالمحاكمة التأديبية تبحث عن مدى إخلال العامل بواجبات وظيفية فيما يستخلص من

([1]) حكمها بتاريخ ١٩٦٦/١١/٥ ، المجموعة ، السنة الثانية عشرة ، صفحة ٦٢ .

مجموع التحقيقات ، أما المحاكمة الجنائية فإنما ينحصر أثرها فى قيام جريمة من الجرائم الجنائية([1]) .

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا فى حكم آخر لها " استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية وأن لكل من الدعويين مجالها المستقل الذى تعمل فيه ، وأنه يتعين على المحكمة التأديبية ألا تغفل عن حجية الحكم الجنائى الصادر ببراءة الموظف إذا كان قد استند على عدم صحة الوقائع، وعدم ثبوتها أو عدم الجنائية" ([2]) . كما قضت باستقلال المسئولية التأديبية عن المسئولية الجنائية حتى لو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين ، وأن المحكمة التأديبية وقف نظر الدعوى([3]) التأديبية لحين الفصل فى الدعوى الجنائية .

وكذلك حكمت بأن القرار الصادر من النيابة العامة بحفظ التهمة الجنائية غير مانع من المؤاخذة التأديبية متى قام موجبها ، فالحفظ الجنائى لايبرئ سلوك المتهم من المسئولية الإدارية ولا يمنع من مؤاخذته تأديبياً على هذا السلوك مؤاخذة مردها إلى وقوع إخلال منه بواجبات وظيفية([4]) .

([1]) حكمها بتاريخ ١٩٩٢/١٢/٨ فى الطعن رقم ٣٦/١٥٧٢ق ، الموسوعة ، جزء ٢٩، صفحة ٤٢٠ .

([2]) حكمها بتاريخ ١٩٩٠/١/٢٧ فى الطعن رقم ٣٣/١٤٩٤ ق ، الموصوعة السابق الإشارة إليها ، صفحة ٤٨ .

([3]) حكمها بتاريخ ١٩٩٣/٣/٩ ، فى الطعن رقم ٣٦/١٠٣٠ق ، الموسوعة السابق الإشارة إليها ، صفحة ٤٣ .

([4]) حكمها بتاريخ ١٩٩٢/٢/٢٩ ، فى الطعن رقم ٣٥/٣١٦١ق ، الموسوعة السابق الإشارة إليها ، صفحة ٤٠ .

الفصل الثانى

السلطة التأديبية

لئن كان تأديب الموظف العام يمثل أحد مظاهر السلطة الرئاسية ، ومن ثم فيجب أن تقوم به السلطة الإدارية فى مواجهة موظفيها ، إلا أن للتأديب طابعاً آخراً ، حيث يمكن اعتباره ذا طبيعة قضائية بما يتضمنه من اتهام وتحقيق وتوقيع جزاء ، مما جعل البعض يغلب الطابع القضائى على الطابع الإدارى للتحقيق .

وبالإضافة إلى ما سبق ، من المقرر أن السلطة الإدارية هى صاحبة الاختصاص الأصيل بالتأديب لما يحققه ذلك من انضباط وفاعلية العمل الإدارى ، لكن ذلك لا يحول – لمبررات معينة – من إعطاء سلطة التأديب لجهة محايدة مستقلة هى النيابة الإدارية . على أن تمارس ولاية التأديب طبقاً لمبادئ عامة محددة قانوناً وقضاءً .

وللإحاطة بكل ما سبق ، سنقسم هذا الفصل إلى المباحث التالية :

المبحث الأول – طابع التأديب .
المبحث الثانى – تحديد الاختصاص بالتأديب .
المبحث الثالث – القواعد الأساسية لولاية التأديب .
المبحث الرابع – مبادئ المحكمة الإدارية العليا فى مجال الإحالة للتحقيق .

المبحث الأول

طابع التأديب

اختلف الرأى حول طابع التأديب ، وهل يغلب عليه الطابع الإدارى أم الطابع القضائى ، وذلك فضلاً عن اختلاف الرأى حول مدى إعطاء الأولوية لكل من الفاعلية والضمان فى مجال التأديب ، وسنبحث كل ذلك فى مطلبين كما يلى :

المطلب الأول - نظم التأديب فى القانون المقارن .

المطلب الثانى - التأديب بين الفاعلية والضمان .

المطلب الأول

نظم التأديب فى القانون المقارن

٢٩ - تعدد أنظمة التأديب فى القانون المقارن :

وفقاً للدراسة التى أجراها المعهد الدولى للعلوم الإدارية ، يبدو أن العالم يأخذ بثلاثة أنظمة فى مجال تحديد طابع التأديب[1] :

---

(1) مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، السنة الثانية ، يونيو سنة ١٩٦٠ ، صفحة ٢٦٧ وما بعدها .

أولاً – النظام الرياسى :

وهو الاتجاه السائد منذ القدم ، ويقوم على إعطاء سلطة التأديب للرؤساء المختصين ، دون تدخل أى جهة أخرى . وتأخذ بهذا النظام بعض الدول ، مثل : الدانمرك وأسبانيا والولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وكندا .

ثانياً – النظام شبه القضائى :

ويقوم هذا النظام على تقرير سلطة توقيع الجزاء للسلطة الرئاسية ، ولكن بعد استشارة هيئات تضم ممثلين متساوين للحكومة والموظفين .

وتأخذ بهذا النظام بعض الدول ، مثل بلجيكا وفرنسا وإيطاليا .

ثالثاً – النظام القضائى :

ويقوم هذا النظام على الفصل المطلق بين السلطة الرئاسية التى ترفع الدعوى التأديبية ، وبين هيئات قضائية تختص بتوقيع الجزاء التأديبى .

وتأخذ بهذا النظام بعض الدول ، مثل النمسا وألمانيا .

ويتجه العالم الآن إلى إضفاء المزيد من الطابع القضائى على التأديب، حيث يغلب الضمان على الفاعلية .

المطلب الثانى

التأديب بين الفاعلية والضمان

•

٣٠ – مبررات أولوية كل من الفاعلية والضمان :

يرى البعض إعطاء سلطة التأديب وتوقيع الجزاء للسلطة الإدارية ، وذلك لما يحقق ذلك من فاعلية الإدارة وقدرتها على القيام بوظيفتها الأساسية المتمثلة فى إشباع الحاجات العامة للمواطنين . ويعتمدون فى ذلك على المبررات التالية :

أولاً – لا يقوم التأديب على الاعتبارات القانونية وحدها ، بل توجد اعتبارات أخرى يجب وضعها فى الاعتبار ، والإدارة هى الأقدر على مراعاتها، مثل : ظروف العمل ، وعى الجمهور ، مستوى الموظف، تدريب الموظف .

ثانياً – الخوف من اهتزاز هيبة الرئيس الإدارى إذا اقتصر دوره على مجرد الاتهام دون إعطائه سلطة توقيع الجزاء .

ثالثاً – ليحقق التأديب أثره الرادع ، فيجب أن يتم بسرعة ، ليكون زجراً لمرتكب المخالفة وردعاً لزملائه الموظفين ، ولا يتحقق كل ذلك إلا إذا أعطيت سلطة توقيع الجزاء للرئيس الإدارى .

رابعاً – لا يستهدف التأديب مجرد توقيع العقاب ، بل كشف أوجه القصور وتبين الأسباب التى أدت إلى ارتكاب المخالفة التأديبية ، الأمر الذى

يتطلب إعطاء سلطة توقيع العقوبة للسلطة الرئاسية ، لتمكينها من سد الثغرات وإدخال التعديلات اللازمة على نظم العمل وإجراءاته والهياكل الإدارية ، حتى يمكن تفادى حدوث مخالفات تأديبية مستقبلاً .

خامساً- ضرورة تمتع جهة التأديب بسلطة تقديرية ، تمكنها من إحداث الملاءمة بين توقيع الجزاء من ناحية ، والحرص على ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد من ناحية أخرى .

إلا أن ضرورات مبدأ المشروعية والالتزام بأحكام القانون ، يتطلب مراعاة "منطق الضمان" بما يقر فيه من مراعاة ضمانات للموظف العام تحول دون التعسف أو المغالاة فى الجزاء أو مخالفة القانون ، الأمر الذى يرى البعض معه تغليب الطابع القضائى للتأديب ، فيقرون فصل سلطة توقيع الجزاء التأديبى عن سلطة الاتهام بحيث تعطى سلطة توقيع الجزاء لجهة قضائية لما تتميز به من حياد واستقلال يكفلان حماية الموظف العام فى مواجهة الإدارة بسلطاتها الكثيرة والمتزايدة .

المبحث الثانى

تحديد الاختصاص بالتأديب

حتى سنة ١٩٥٤ ، كانت القاعدة العامة فى مصر هى توزيع الاختصاص بالتأديب بين كل من السلطة الرئاسية والمجالس التأديبية ، ثم صدر قانون النيابة الإدارية رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ وعدل بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، فأنشأ المحاكم التأديبية بدلاً من المجالس التأديبية .

ومن ثم يوزع الاختصاص بالتأديب فى مصر الآن بين كل من :

المحاكم التأديبية : وهى محاكم تابعة لمجلس الدولة ، حددت اختصاصاتها وتشكيلها بقانون مجلس الدولة رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٢ ، وتختص بالمحاكمات التأديبية .

النيابة الإدارية : وتختص بالتحقيق فى بعض المخالفات التأديبية ، عدا تلك التى تدخل فى اختصاص السلطات الرئاسية .

السلطات الرئاسية : وتختص بالتحقيق فى المخالفات التأديبية ، وذلك وفقاً لتحديد القانون .

ومن ثم سنبحث الاختصاص بالتحقيق وتوقيع الجزاءات فى ثلاثة مطالب ، على أن يخصص المطلب الرابع لبيان أحكام الوقف عن العمل ، وذلك كما يلى :

المطلب الأول

اختصاص السلطات الرئاسية

٣١ – تحديد اختصاص السلطات الرئاسية :

القاعدة العامة هى أن للإدارة اختصاصاً أصيلاً بالتأديب ، إلا ما استثنى بنص صريح وقرر لجهات أخرى كالنيابة الإدارية فى مجال التحقيق، أو المحاكم التأديبية أو مجالس التأديب فى مجال المحاكمة .

والأحكام الواردة بالقانون والمتعلقة بتأديب العاملين المدنيين بالدولة تهدف فى جملتها إلى توفير ضمانة سلامة التحقيق وتيسير وسائل استكماله للجهة القائمة بهدف الوصول إلى إظهار الحقيقة ، ولتمكين العامل من التعرف على أدلة الاتهام وإبداء دفاعه فيما هو منسوب إليه([١]) .

([١]) حكم المحكمة الإدارية العليا ، بتاريخ ٢٥ يناير سنة ١٩٨٦ ، فى الطعن رقم ٢٧/٧٦ق ، الموسوعة ، صفحة ٤٢٠ .

ومن المقرر أيضاً أن سلطة إحالة المخالفات للتحقيق تكون منوطة بالرؤساء ، ولا يشترط أن تتخذ إجراءات الإحالة إلى التحقيق تنفيذاً للقوانين أو اللوائح لأن هذه الإجراءات هى النتيجة الطبيعية والأمر المحتم للعلاقات الوظيفية التى تربط الرئيس بالمرءوس ، ولأن اتخاذ هذه الإجراءات من قبل الرئيس أمر تقتضيه طبيعة الأشياء إذ أن من اختصاص كل رئيس اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لحسن سير المرفق الذى يرأسه(١) .

وطبقاً لنص المادة ٧٩ مكرر من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة ، يكون الاختصاص بإجراء التحقيق للسلطة الرئاسية بالنسبة لجميع المخالفات التأديبية . وذلك باستثناء الحالات التى حددتها هذه المادة على سبيل الحصر وجعلتها من اختصاص النيابة الإدارية، وتتمثل فى التحقيق مع شاغلى الوظائف العليا من ناحية ، والتحقيق فى كل من المخالفات الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، والإهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات ، من ناحية أخرى .

ووفقاً لأحكام القانون " للجهة الإدارية فحص المخالفة فإذا استبان لها أنها تندرج تحت إحدى المخالفات المنصوص عليها فى البندين ٢ ، ٤ من المادة ٧٧ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩ يناير سنة ١٩٩١ ، فى الطعن رقم ١٣٠٧/٣٢ق ، الموسوعة ، صفحة ٣٢٥ .

لسنة ١٩٧٨ وجب عليها إحالة المخالفة إلى النيابة الإدارية لإجراء التحقيق فيها "[1] .

المطلب الثاني

اختصاص النيابة الإدارية

٣٢ – تحديد اختصاص النيابة الإدارية :

تنص المادة ٧٩ مكرر من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة على ما يلى :

" تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإدارى مع شاغلى الوظائف العليا كما تختص دون غيرها بهذا التحقيق فى المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة بالبندين ٢ ، ٤ من المادة ٧٧ من هذا القانون .

وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق فى واقعة أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها ، وعلى تلك الجهة فور إخطارها إحالة أوراق التحقيق بحالته إلى النيابة الإدارية .

ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف أحكام الفقرتين السابقتين" .

---

(1) ملف رقم ٣٥٦/٦/٨٦ ، الموسوعة ، صفحة ٤٣٤ .

ومن المعروف أن البند (٢) من المادة ٧٧ هو " مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة " .

كما أن البند (٤) من المادة ٧٧ هو " الإهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات ، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك بصفة مباشرة " .

ويتضح مما سبق أن اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق ، ينحصر فى ثلاثة أمور هى :

(١) التحقيق مع شاغلى الوظائف العليا (الممتازة ، العالية ، مدير عام).

(٢) التحقيق فى مخالفات ضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، بالنسبة لكل الموظفين .

(٣) التحقيق فى المخالفات المالية ، بالنسبة لكل الموظفين .

وقد نصت المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بتنظيم هيئة النيابة الإدارية ، نصت صراحة على عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق .

وحددت لاختصاص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها فيما يلى :

١- فحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة .

٢- إجراء التحقيق فى المخالفات المالية والإدارية التى يكشف عنها إجراء الرقابة .

٣- إجراء التحقيق فيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة .

٤- إجراء التحقيق فيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها .

وذلك فضلاً عن أن النيابة الإدارية هى التى تتولى إقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية .

وطبقاً لنص المادة الرابعة من قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٣٦ لسنة ١٩٩٤ بإصدار التعليمات العامة بتنظيم العمل الفنى بالنيابة الإدارية ، تختص النيابة الإدارية بتحقيق المخالفات المالية والإدارية التى تقع من مجموعة من الفئات هى : العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلى ، العاملين بالهيئات العامة ، العاملين بهيئات القطاع العام وشركاتها التى لم تسر عليها أحكام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، العاملين بالشركات القابضة المنشأة وفقاً لأحكام قانون قطاع الأعمال العام، العاملين بالشركات والهيئات القائمة على التزامات المرافق العامة طبقاً للقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧، العاملين بالشركات التى تساهم فيها الحكومة أو الهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ من رأسمالها أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح ، أعضاء مجالس التشكيلات النقابية طبقاً للقانون ٣٥ لسنة ١٩٧٦، مديرى وأعضاء الإدارات القانونية الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ .

وطبقاً لنص المادة ٤١ ، لا تختص بالتحقيق مع العاملين الذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة مثل أعضاء الهيئات القضائية وأعضاء هيئة التدريس ، العاملين بالمؤسسات الصحفية ووكالة أنباء الشرق الأوسط ، العاملين فى الشركات المنشأة طبقاً لأحكام قانون الاستثمار ، المكلفين بالخدمة العامة ، العاملين المؤقتين بهيئات القطاع العام وشركاته بعقود عمل يحكمها قانون العمل ، أعضاء مجالس الإدارة المتفرغين وغير المتفرغين بالشركات القابضة والشركات التابعة المنشأة وفقاً لقانون قطاع الأعمال العام.

المطلب الثالث

الاختصاص بالتصرف فى التحقيق وتوقيع الجزاءات

٣٣ – توزيع الاختصاصات بالتصرف فى التحقيق وتوقيع الجزاءات :

حددت المادة ٨٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الجهات المختصة بالتصرف فى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية ، وذلك كما يلى :

أولاً – الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة :

يختص كل منهم – حسب الأحوال – بحفظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله ، وفى حالة إلغاء الجزاء يكون له إحالة

الموظف إلى المحاكم التأديبية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار ، ويكون له حفظ التحقيق أو توقيع الجزاءات الآتية :

(١) الإنذار .

(٢) تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر .

(٣) الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة .

(٤) الحرمان من نصف العلاوة الدورية .

(٥) الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر .

(٦) تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين .

وفى المخالفات الجسيمة التى تحددها لائحة الجزاءات ، يجوز له توقيع العقوبات التالية :

(١) خفض الأجر فى حدود علاوة .

(٢) الخفض إلى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة .

(٣) الخفض إلى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذى كان عليه قبل الترقية .

ثانياً – شاغلو الوظائف العليا :

لكل منهم فى حدود اختصاصه حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوماً فى السنة ، بحيث لا تزيد فى المرة الواحدة عن خمسة عشر يوماً .

ثالثاً – الرؤساء المباشرون :

للرؤساء المباشرين الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة – كل فى حدود اختصاصه – حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز خمسة عشر يوماً فى السنة ، بحيث لا تزيد مدته فى المرة الواحدة على ثلاثة أيام .

رابعاً – المحكمة التأديبية :

وتختص بتوقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها فى المادة ٨٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، أى أنها تختص بتوقيع أى من الجزاءات التأديبية الواردة بالقانون .

أما سلطة وقف الموظف عن العمل ، فتكون لكل من السلطة المختصة (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة) أو مدير النيابة الإدارية ، وذلك طبقاً للضوابط الواردة بالمادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة .

المطلب الرابع

الوقف عن العمل

الوقف عن العمل هو منع الموظف من ممارسة العمل وتنحيته عن الوظيفة مؤقتاً ، وهو يتم بقوة القانون كما فى حالات الحبس الاحتياطى، وبقرار تأديبى كجزاء إدارى ، وبقرار إدارى لمصلحة التحقيق .

والوقف عن العمل لمصلحة التحقيق يسمى الوقف الاحتياطى ، لأنه إجراء يقصد به مصلحة التحقيق ، فهو ليس عقوبة تأديبية ، أو جزاء ، بل إجراء احتياطى مقرر لمصلحة التحقيق .

وتعرفه المحكمة الإدارية العليا بأنه " إسقاط ولاية الوظيفة إسقاطاً مؤقتاً عن الموظف فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملاً "([1]) .

ويشترط بالنسبة إلى الوقف لمصلحة التحقيق أن يصدر به قرار إدارى من السلطة المختصة وأن يستهدف مصلحة التحقيق بالفعل كأن يكون للموظف سلطان يخشى معه التأثير على التحقيق إن هو استمر على رأس العمل أو أن تقتضيه ضرورة من ضرورات سير التحقي أو ضرورة إدارية كالخشية على سير العمل بالمرفق إن استمر المتهم قائماً بالعمل المسند إليه، فإذا لم توجبه مصلحة التحقيق أو ضرورة فإنه يعد وقفاً باطلاً لانحرافه عن الهدف والغاية المرسومة له ويعد قراره قراراً مشوباً بإساءة استعمال السلطة.

ولأنه يتم رغماً عن إرادة الموظف وجبراً عنه فإنه لا يؤدى أصلاً إلى حرمانه من راتبه فيتعين صرفه إليه كاملاً ما لم يقرر النص حرمانه منه كله أو من جزء منه لحين البت فى التهمة المنسوبة إليه ، وذلك يقتضى حتماً صرف ما خصم منه إن أسفرت إجراءات التأديب عن براءته .

والأصل أن يتم الوقف لمدة محددة فلا يجوز أن يقع على وجه التأبيد بل يتعين أن يكون الوقف مؤقتاً على أن يمد بقرار لاحق لمدة تالية محددة .

([1]) حكمها بتاريخ ١٩٦٢/٦/٥ ، المجموعة ، السنة السابعة ، صفحة ١٠٣٦ .

ونوجز أهم أحكام الوقف الاحتياطى فيما يلى:[1]

أولاً – السلطة المختصة بإصدار قرار الوقف الاحتياطى :

طبقاً لأحكام قانون ٤ فبراير ١٩٥٩ بشأن الموظفين العموميين ، تكون السلطة المختصة فى فرنسا بوقف الموظف العام عن العمل هى سلطة التأديب ، وهى ذات سلطة التعيين . وهى ذات الأحكام المقررة بتعديلات ١٣ يوليو ١٩٨٣ حيث تنص المادة ٣٠ من القانون على ما يلى :

" فى حالة ارتكاب الموظف لخطأ جسيم سواء كان إخلالاً بالتزاماته الوظيفية أو جريمة من جرائم القانون العام ، فإنه يجوز للسلطة التأديبية المختصة وقفه عن العمل " .

وقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسى على أنه لا يجوز للسلطة المختصة تفويض سلطة أخرى فى وقف الموظف احتياطياً عن العمل . إلا أنه بالنسبة للموظف المنتدب أو المعار ، فيجوز – إذا اقتضى الأمر ذلك – وقفه عن العمل بقرار من السلطة المعار أو المنتدب إليها .

وفى مصر ، تنص المادة ٨٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ – معدلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ – تنص على ما يلي :

---

[1] لمزيد من التفاصيل ، راجع :
– الدكتور ثروت محجوب : دور النيابة الإدارية فى قضاء التأديب ، ١٩٩٤ ، صفحة ٣٩١ وما بعدها .
– الدكتور على عبدالعال سيد أحمد : الوقف الاحتياطى للعاملين المدنيين بالدولة ، دراسة مقارنة ، ١٩٩٦ ، صفحة ٣١ وما بعدها .

" لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية – حسب الأحوال – أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التى تحددها ... " .

ومن ثمَّ تكون سلطة وقف الموظف احتياطياً عن العمل مقررة لرئيس هيئة النيابة الإدارية ، وللوزير المختص والمحافظ المختص ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختصة ، حسب الأحوال .

وتنص المادة ٤/٨٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أن تكون الجهة المنتدب أو المعار إليها العامل أو المكلف بها هى المختصة بالتحقيق معه وتأديبه ، ومن ثمَّ فإن ذات الجهة تكون هى المختصة أيضاً بوقفه احتياطياً عن العمل .

ثانياً – مدة الوقف الاحتياطى :

فى فرنسا ، طبقاً لأحكام قانون ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ، تقرر المادة ٤/٣٢ من هذا القانون ضرورة قيام الوزير المختص بتسوية وضع الموظف الموقوف احتياطياً بصفة نهائية خلال مدة أربعة أشهر . فإذا انقضت هذه المدة دون اتخاذ إجراءات قبل الموظف الموقوف احتياطياً فإن هذا الموظف يستحق كامل أجره .

وقد جرى الفقه وقضاء مجلس الدولة الفرنسى على تفسير النص على أنه لا يضع حداً أقصى لمدة وقف الموظف العام احتياطياً عن العمل ، بل يلزم الإدارة بتسوية الأوضاع المالية للموظف خلال أربعة أشهر من تاريخ سريان قرار الوقف عن العمل .

وقد تغير الوضع تماماً فى ظل القانون رقم ٨٣/٦٣٤ الصادر بتاريخ ١٣ يوليو ١٩٨٣ ، حيث وضع حداً أقصى لمدة الوقف عن العمل لا تتجاوز أربعة أشهر ، مع ضرورة تسوية الوضع المالى للموظف خلال هذه المدة ، إلا إذا كان محلاً لإجراءات جنائية .

وفى مصر ، أخذت قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة بقاعدة واحدة ، مؤداها تقييد سلطة الإدارة فى وقف العامل أو الموظف عن العمل احتياطياً بمدة معينة لا تتجاوز ثلاثة أشهر كحد أقصى ، على أن تلجأ للمحكمة التأديبية إذا رأت مد مدة الوقف أكثر من ثلاثة أشهر .

وللمحكمة التأديبية - أو مجلس التأديب ، حسب الأحوال - سلطة مد مدة الوقف عن العمل لأى مدة تراها ، أى أنها ليست مقيدة بمدة محددة .

ثالثاً - مبررات الوقف عن العمل :

فى فرنسا ، اتفقت قوانين التوظف المتعاقبة : ١٩ أكتوبر ١٩٤٦ ، ٤ فبراير ١٩٥٩ و ١٣ يوليو ١٩٨٣ : اتفقت على اشتراط " الخطأ الجسيم " كسبب لوقف الموظف احتياطياً عن العمل .

وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسى من قبيل الخطأ الجسيم للموظف العام :

- رفض الموظف استلام وظيفته الجديدة .
- أفعال التمرد والعصيان من قبل الموظف العام .
- استخدام الموظف لطرق احتيالية .

وفى مصر ، جرت نصوص قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة وآخرها القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، على أنه : " للسلطة المختصة وقف العامل احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك " .

وقد اختلف الفقه فى تفسير اصطلاح "مصلحة التحقيق" وذلك كما يلى:

- ذهب رأى إلى القول أن المقصود بذلك هو مصلحة التحقيق الجارى أو المزمع إجراؤه([1]).
- وذهب رأى إلى أن الوقف عن العمل لا يكون مبرراً إلا إذا كان هناك سبب جدى من شأنه المساس بالوظيفة أو بالتحقيق([2]).
- وذهب رأى إلى القول بأن الوقف عن العمل يجب أن يقوم على سبب جدى يبرره ، وأن الوقف فى غير حالة التحقيق يجب أن يكون لصالح المرفق الذى ينتمى إليه العامل على وجه التحديد . كما يجب أن يتم بمناسبة مخالفة ارتكبها العامل أو مخالفة منسوبة إليه([3]).
- فيما ذهب رأى آخر إلى جواز وقف العامل احتياطياً للمصلحة العامة أى مصلحة المرفق ، ولا يشترط أن يكون منذراً بتحقيق قريب([4]).

([1]) الدكتور محمد عصفور : تأديب العاملين فى القطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخرى ، ١٩٧٢ ، صفحة ١٧٧ .

([2]) السيد محمد ابراهيم : شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ، ١٩٦٦ ، صفحة ٥٩٠ وما بعدها .

([3]) الدكتور عبدالفتاح حسن : التأديب فى الوظيفة العامة ، ١٩٦٤ ، صفحة ٢١٣ .

([4]) الدكتور جودت الملط : المسئولية التأديبية للموظف العام ، ١٩٦٧ ، صفحة ٢١٣.

وفى رأينا ، أن الوقف عن العمل يجب أن يكون بمناسبة تحقيق يجرى مع الموظف العام ، ومن ثمَّ يمكن أن يكون لمصلحة التحقيق أو لمصلحة المرفق ، مع كفالة الخضوع للرقابة القضائية .

رابعاً – آثار الوقف الاحتياطى :

يظل الموظف الموقوف احتياطيا عن العمل ملتزماً بالرابطة الوظيفية التى تربطه بالإدارة ، حيث يتم إبعاده مؤقتاً عن مباشرة أعمال وظيفته .

وفى فرنسا ، لا يحرم الموظف الموقوف عن العمل من الترقية ، حيث يجوز ترقيته .

وبالنسبة للمرتب ، كان قانون سنة ١٩٥٩ يقرر سلطة الإدارة فى تقرير صرف المرتب الكامل للموظف الموقوف عن العمل أو صرف جزء من مرتبه بشرط ألا يتجاوز الخصم نصف المرتب ، مع تقاضى الموظف لعلاواته العائلية . أما القانون الحالى ١٩٨٣ فتنص المادة ٣٠ منه على أن يحتفظ الموظف الموقوف بمرتبه بالكامل وببدل السكن والعلاوة العائلية والإعانات العائلية الإلزامية .

ويختلف الحكم فى القانون المصرى ، حيث يقرر القانون الحالى ما يلى :

- وقف صرف نصف مرتب الموظف الموقوف احتياطياً عن العمل بمجرد صدور قرار الوقف الاحتياطى عن العمل من السلطة المختصة .

- يجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة (أو مجلس التأديب) لتقرير صرف نصف المرتب الموقوف من عدمه .

ويشترط القانون أمرين فى هذا الشأن :

الأمر الأول - عرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة خلال عشرة أيام من صدور قرار الوقف عن العمل .

الأمر الثانى - أن تصدر المحكمة قرارها فى هذا الشأن خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها من السلطة التى قررت الوقف .

فإذا تخلف أى من الشرطين السابقين ، يصرف الموظف الموقوف عن العمل كامل مرتبه ، مع استمرار وقفه عن العمل .

- إذا حكم ببراءة الموظف أو حفظ التحقيق معه أو جوزى بعقوبة الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام ، يصرف للموظف - بقوة القانون - نصف مرتبه الذى أوقف صرفه من قبل .

أما إذا عوقب الموظف بعقوبة الخصم من المرتب بما يجاوز الخمسة أيام ، تقرر السلطة التى وقعت الجزاء ما يتبع فى شأن نصف المرتب الذى أوقف صرفه من قبل . بينما تنتهى خدمة الموظف من تاريخ وقفه عن العمل إذا عوقب بالفصل من الوظيفة .

والقانون المصرى لا يجيز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال للمحاكمة التأديبية أو الجنائية ، حيث تنص المادة ٨٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على ما يلى :

" لا يجوز ترقية عامل محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل فى مدة الإحالة أو الوقف ، وفى هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة ، فإذا استطالت المحاكمة لأكثر من ذلك

وثبت عدم إدانته أوقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل وجب عند ترقيته احتساب أقدميته فى الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذى كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية ويمنح أجرها من هذا التاريخ .

ويعتبر العامل محالاً للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهة الإدارية أو الجهاز المركزى للمحاسبات من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية " .

ومن ناحية أخرى ، يظل الموظف الموقوف احتياطياً عن العمل ملتزماً بكل التزاماته الوظيفية ، عدا التزامه بالقيام بالعمل .

المبحث الثالث

القواعد الأساسية لولاية التأديب

يمكن تعريف ولاية التأديب بأنه مكنة يخولها النظام لرئيس إدارى بعينه أو لهيئة ذات تشكيل خاص بموجبها يتم ضبط وقائم المخالفات الإدارية وتوجيه الاتهام وإجراء التحقيق وتوقيع الجزاء بهدف تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام ، وبناء على هذا التعريف الشامل فإن البحث فى ولاية التأديب يقتضى دراسة قواعدها الأساسية والقواعد التى يتعين أن تخضع لها سلطاتها سواء أكانت رئاسة أو مجالس تأديبية .

ويتعين أن تمارس سلطة التأديب ولايتها فى ظل قواعد أساسية أولها السلطة التقديرية فى تقدير مدى خطورة المخالفة وتحديد الجزاء المناسب لها، وثانيها عدم الخروج عن الاختصاص ومباشرته فى حدود الشرعية وثالثها مراعاة الربط بين المخالفة الإدارية والجزاء .

أولاً – السلطة التقديرية :

يتعين أن تمنح سلطة التأديب سلطة تقديرية واسعة لايحدها سوى الصالح العام فى تقدير مدى جسامة المخالفة والتغاضى عنها وصرف النظر عن المؤاخذة عليها وكذلك فى تحديد الجزاء المناسب لها فى حدود النصاب المقرر قانوناً ، واستهداف سلطة التأديب المصلحة العامة إنما يتحقق فى ضوء عدد من الضوابط من أهمها الظروف والملابسات التى أحاطت

بالواقعة وحالة مرتكبها وسجله الوظيفى وسوابقه التأديبية ومدى قابليته للإصلاح والتقويم ، وكذلك استخلاص المخالفة الإدارية استخلاصاً سائغاً من أصول ووقائع تنتجه وبأدلة قاطعة من عيون الأوراق وقرائن الحال على نحو يبرر استخلاصها ، وأن تقطع بانطوائه على مسلك معيب من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة .

ثانياً – الاختصاص :

لا تنعقد ولاية التأديب إلا بنص فلا يجوز لرئيس أو هيئة أن تمارس اختصاصاتها إلا إذا خولها القانون سلطة ممارسة تلك الاختصاصات وفى الشكل الذى يحدده ، وتنعقد ولاية التأديب أصلاً للرؤساء الإداريين على المرءوسين بيد أنه مراعاة للطابع الإدارى للتأديب ونظراً لشدة بعض الجزاءات فإن القانون يعهد بتوقيعها إلى مجالس ذات تشكيل خاص وذلك للفصل فى الدعوى التأديبية التى تقام بشأن المخالفات الجسيمة .

ثالثاً – شرعية العقاب :

تتقيد ولاية التأديب بمبدأ شرعية العقاب فلا يجوز لها أن توقع جزاء لم يرد به نص وإلا كان باطلاً ، وتقتضى شرعية العقاب ألا يوقع عن الفعل الواحد عقوبتين ، وألا ينسحب أثر الجزاء إلى الماضى ، وألا يقاس على العقوبات التأديبية المحددة لبعض المخالفات بالنص ، وألا يسد النقص فى نظام مطبق على طائفة معينة باستعارة نصوص التأديب من نظام آخر ، كما تقتضى الشرعية المساواة أمام العقاب .

رابعاً – الربط بين الذنب الإدارى والجزاء :

يؤدى هذا الربط إلى ضمان التناسب بين المخالفة والجزاء فهو قيد على ولاية التأديب ، ويمكن تحقيق ذلك بتخويل الرئيس المباشر سلطة توقيع الجزاءات البسيطة كالإنذار واللوم عن الأخطاء اليسيرة ، ثم بالتصاعد بسلطة التأديب كلما دعت الحاجة إلى ذلك وبلغت المخالفة درجة معينة من الخطورة حتى تصل إلى مجالس التأديب فيكون لها وحدها ، بالنظر إلى الضمانات التى يوفرها تشكيلها وتعدد أعضائها توقيع أقصى العقوبات . وكذلك فإنه يمكن تحقيق هذا الترابط بصورة جزئية بحصر بعض المخالفات التى يمكن تحديده سلفاً وتعيين الجزاء المناسب لكل منها بالنص ، أو بتقسيم المخالفات إلى مجموعات تبدأ بأبسطها وأوسطها ثم أشدها خطورة وتحديد الجزاءات الجائز توقيعها على من يرتكب مخالفة تنتمى إلى أى من تلك المجموعات ، كما يمكن تحقيق الترابط بين المخالفة والجزاء بالتقليل من الجزاءات واستبعاد بعض العقوبات التى تؤثر فى الحياة الوظيفية كتأخير الأقدمية وخفض الدرجة .

خامساً – التأديب فرع من السلطة الرئاسية :

تعتبر السلطة التأديبية فرع من فروع السلطة الرئاسية وبموجبها يكون لمن تقررت له حق المؤاخذة والعقاب ، والسلطة هى مجموع القدرات المخولة للرئيس الإدارى بهدف تمكينه من الإشراف على مرءوسيه وتوجيههم تحقيقاً للمصلحة العامة وضماناً لحسن سير المرافق العامة ، ويتعين أن تحاط ممارسة سلطة التأديب بالضمانات بهدف حماية المرءوس

من التعسف ومن إهدار إنسانيته ، بيد أنه يجب ألا يغالى فى تلك الضمانات إلى حد إصابة سلطة التأديب بالشلل والاختناق .

سادساً – جمع السلطة الرئاسية بين الاتهام والتحقيق والعقاب :

من المسلم أن الفصل بين الأعمال الثلاثة أمر مرغوب فيه لاعتبارات تتعلق بالعدالة والملاءمة ، وحتى تتوافر الطمأنينة للموظف ويبتعد الرئيس عن التأثر بالظروف المصاحبة للاتهام والتحقيق عند توقيع الجزاء . إلا أن هذا الفصل لا يتسنى تحقيقه فى المجال الإدارى وذلك لأن الرئيس لا يمارس عملاً قضائياً عندما ينبرى لمؤاخذة المخالف وإنما يمارس فرعاً من فروع السلطة الرئاسية بهدف تصحيح الأخطاء وتحقيق مصلحة العمل المنوط بـه . وإشرافه على التحقيق يؤدى فى الواقع إلى الإحاطة بظروف ارتكاب الخطأ ، الأمر الذى يمكنه من تفادى دواعيه مستقبلاً . ومن النادر أن يتسنى الفصل بين الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء ، بل إن هذا الفصل أمر يتعذر تحقيقه فى نطاق العمل الإدارى ، وذلك لأن توجيه الاتهام لا يمكن أن يتم إلا عن طريق السلطة الرئاسية كما أن من يمارس التحقيق لن يخرج عن كونه موظفاً بالإدارة يخضع بدوره لرئاسة الرئيس الذى وجه الاتهام والذى يناط به توقيع الجزاء ، ولذلك فليس ثمة ضمان يمكن أن يتدارك ما قد يشوب ممارسة السلطة الرئاسية لاختصاصها فى التأديب سوى التظلم اللاحق سواء لذات السلطة وهو ما يسمى بالتظلم الولائى الذى يهدف إلى حثها على إعادة النظر فى الجزاء أو التظلم الرئاسى لسلطة أعلى من السلطة الرئاسية التى وقعت الجزاء .

سابعاً – ممارسة السلطة الرئاسية لاختصاصها فى التأديب بنفسها ، فلا تفويض إلا بنص :

الأصل أن تمارس السلطة الرئاسية اختصاصاتها التأديبية بنفسها فلا يجوز لها أن تفوض الغير فيها إلا بنص يجيز ذلك ، وفى حدود النص . وإذا ما وقعت تلك السلطة جزاءً معيناً فى حدود النصاب المقرر لها امتنع عليها رفع المخالفة إلى سلطة تأديبية أعلى بهدف توقيع جزاء آخر ، كما يمتنع عليها الإحالة إلى المجالس التأديبية .

المبحث الرابع

مبادئ المحكمة الإدارية العليا
فى مجال الإحالة للتحقيق

قررت المحكمة الإدارية العليا العديد من المبادئ فى أحكامها فى هذا الشأن ، من أهمها :

١- اختصاص السلطة الأدنى بالإحالة لا يغل يد السلطة الأعلى[1] .

٢- التحقيق الذى يجرى بعلم وتحت سمع وبصر سلطة الإحالة صحيح ولا يجوز إبطاله بحجة عدم صدور قرار الإحالة[2] .

٣- فى غير حالات الاختصاص الوجوبى للنيابة الإدارية ، لا محل لإجبار الإدارة على إحالة التحقيق إليها[3] .

---

(١) (طعن ٨٢٩ لسنة ٢ق ، عليا ، جلسة ١٩٥٨/١٢/١٤ ، مجموعة ٣ ص ٤٠٢، قاعدة ٤٨ أو مجموعة العشر سنوات جـ م - ى ص ٢١١٦ ، قاعدة ٨٦٠) .

(٢) (طعن ٩٧٤ لسنة ٦ق ، عليا ، جلسة ١٩٦٢/٦/٢ ، مجموعة ٧ ، قاعدة ٨٩، ص٩٦٢ ، أو مجموعة العشر سنوات جـ م - ى ص٢١١٧ ، قاعدة ٨٦١) .

(٣) (طعن ١١٧١ لسنة ٧ق ، جلسة ١٩٦٤/٦/٦ ، مجموعة العشر سنوات جـ م - ى ص ٢١١٩ ، قاعدة ٨٦٢) .

٤- لا محل للدفع باختصاص النيابة الإدارية فى غير حالات الاختصاص الوجوبى([1]) .

كذلك لا محل لإلزام الإدارة بإحالة التحقيق للنيابة الإدارية فى غير حالات الاختصاص الوجوبى([2]).

٥- لا بطلان فى حالة إغفال النيابة الإدارية إخطار الإدارة التى يتبعها العامل قبل إحالته إلى التحقيق([3]) .

٦- سلطة الإحالة والتحقيق والجزاء سلطة أصيلة تنبع من السلطة الرئاسية والإدارة غير ملزمة بالإحالة إلى النيابة الإدارية فى غير حالات الاختصاص الوجوبى([4]) .

٧- سلطة النيابة الإدارية فى الإحالة للتحقيق لا تتوقف على قبول الإدارة([5]).

([1]) (طعن ٨٨٤ لسنة ١٩ق ، جلسة ١٩٧٨/٣/١٨ ، مجموعة خمسة عشر عاماً جـ ٤ ص ٣٩٨٥ ، قاعدة ٦٠٠) .

([2]) (طعن ١٦٠٦ لسنة ١٠ق ، جلسة ١٩٦٥/١١/٢٧ ، مجموعة الخمسة عشر عاماً، ص ٣٩٨٦ ، قاعدة ٦٠٢ ، قاعدة ٦٠٣ ، طعن رقم ٧ لسنة ١٧ق ، جلسة ١٩٧٢/٦/٣ ، مجموعة ١٥ عام ، ص ٣٩٨٨ ، قاعدة ٦٠٤) .

([3]) (طعن ١٢٠٠ لسنة ١١ق، جلسة ١٩٧٠/٥/٣٠ ، مجموعة ١٥ عام ص ٣٩٩٢، قاعدة ٦١٠) .

([4]) (طعن ٤٣٠ لسنة ٢٢ق، جلسة ١٩٨١/٤/٤، مجموعة ٢٦ ص٨٣٣، قاعدة ١١٣).

([5]) (طعن ٣٧٤٩ لسنة ٣١ق ، مجموعة ٣٣، جـ ١ ، ص ٩٨٧ ، قاعدة ١٥٧) .

٨- الشكوى والبلاغ تصلح سنداً لقرار الإحالة ، ولكنها لا تصلح سنداً لتوقيع الجزاء فيتعين للجزاء إجراء تحقيق([1]).

٩- الإحالة يجب أن تكون إلى محقق محايد، متجرد من الميول الشخصية([2]).

١٠- مخالفة قرار الإحالة للاختصاص الوجوبى للنيابة الإدارية يعيب قرار الجزاء ، ويصمه بغصب السلطة ويتعين إلغاء هذا القرار([3]).

١١ مخالفة قرار الإحالة للاختصاص الوجوبى للنيابة الإدارية وإصدار قرار بالوقف الاحتياطي يعيب قرار الوقف بالغصب ، ويتعين لذلك الحكم بإلغائه([4]).

١٢- جواز إحالة التحقيق إلى لجنة تضم عناصر متخصصة فى غير حالات الاختصاص الوجوبى([5]).

([1]) (طعن ٢٣٥٥ لسنة ٢٩ق ، جلسة ١٩٨٨/٢/٢٧ ، مجموعة ٣٣، جـ١، ص٩٥٤).

([2]) (طعن ٣٢٨٥ لسنة ٢٣ق ، جلسة ١٩٨٩/٥/١٣، مجموعة ٣٤، جـ٢، ص٩٧٣، قاعدة ١٣٩) .

([3]) (طعن ١٤٦٤ لسنة ٣٢ق ، جلسة ١٩٨٩/٦/١٠، مجموعة ٣٤، ص ١١٠٧، قاعدة ١٦١، جـ٢) .

([4]) (طعن ٣٢١٥ لسنة ٣٢ق ، جلسة ١٩٨٩/٤/١، مجموعة ٣٤، جـ٢، ص٨٠٥ ، قاعدة ١١٤).

([5]) طعن ٧٦١ لسنة ٢٧ق ، جلسة ١٩٨٦/١/٢٥، مجمعة ٣١، ص٩٢٣، قاعدة ١٢٥، جـ١).

١٣- الإدارة القانونية لا تستمد سلطتها فى التحقيق من القانون مباشرة وإنما تستمد هذا الاختصاص من القرار الصادر بالإحالة إليها من السلطة المختصة ، لا بطلان إن تم التحقيق أمام جهة أخرى([1]).

١٤- سلطة الإحالة للتحقيق منوطة بسلطة الرقابة والإشراف ، والمسئولية عن الرقابة لابد أن تقابلها سلطة الإحالة للتحقيق ، غل يد المشرف عن الإحالة يحول دون فاعلية الرقابة([2]).

١٥- لا يشترط لصحة قرار الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق النص فيه على مدة الوقف لأنها محددة بالنص ، ولا النص فيه على العرض على المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب خلال عشرة أيام للنظر فى نصف الأجر الموقوف صرفه ، وأثر عدم العرض على المحكمة فى المدة المذكورة يقتصر على صرف الراتب وأثر عدم عرض أمر الوقف هو العودة إلى العمل([3]).

١٦- إذا لم يحدد القانون السلطة الرئاسية المختصة بالإحالة إلى التحقيق ، تعين التسليم بالاختصاص بالإحالة إليه لكل من له مسئولية الإشراف والرقابة على عدد من العاملين ، لأن مسئولية الإشراف والرقابة يجب

([1]) (ذات الطعن السابق) .

([2]) (طعن ٢٨ لسنة ٢٩ق ، جلسة ١٩٨٦/٣/٢٩ ، مجموعة ٣١ جـ ٢، ص١٤٧١، قاعدة ١٩٩) .

([3]) (حكم عليا طعن ٨٦٦ لسنة ٢٦ق جلسة ١٩٨٥/١١/٣٠) .

لكى تكون فعالة أن يقابلها سلطة الإحالة إلى التحقيق إذ لامسـئولية بلا سلطة([1]).

١٧- التحقيق الذى تجريه النيابة العامة فيما هو منسوب إلى العامل من اتهام يقع تحت طائلة قانون العقوبات يصلح أساساً لاستخلاص المخالفات التأديبية وتوقيع الجزاء المناسب عنها ، وهو يغنى عن إجراء التحقيـق الإدارى بالنسبة إلى المخالفات الإدارية طالما أنـه تنـاول الوقـائع التـى تشكل الذنب الإدارى وسمع فيه أقوال العامل وحقق دفاعـه ، وإجـراء تحقيق إدارى فـى تلك الحالـة بحجـة أن النص اشـترطه رغـم وجـود تحقيق جنائى كاف يعد تكراراً للتحقيق دون مقتضى([2]).

١٨- إذا لم يقرر النص إسناد التحقيق لجهة معينة أو فرع معيـن مـن فـروع الإدارة ، جاز للسلطة الرئاسية أن تسنده إلـى مـن تختـاره لجنـة أو شخص - الشئون القانونية لا تستمد سلطتها من القانون مباشرة ، لابـد من إحالة من السلطة المختصة)([3]).

١٩- لا يجوز أن يتولى التحقيق مع عضو هيئة التدريس بالجامعة المستشار القانونى لرئيس الجامعة ، لأن المشرع اشترط فيمن يتولى التحقيق مع

([1]) (طعن رقم ٢٨ لسنة ٢٩ق ، جلسة ١٩٨٦/٣/٢٩) .

([2]) (طعن ١٦٤ لسنة ٢٥ق ، جلسة ١٩٨٦/٣/١٨) .

([3]) (طعن ٧٦١ لسنة ٢٧ق ، جلسة ١٩٨٦/١/٢٥ ، وكذلك طعن ٢٨ لسنة ٢٩ق ، جلسة ١٩٨٦/٣/٢٩) .

عضو هيئة التدريس أن يكون عضواً بهيئة التدريس بكلية الحقوق بذات الجامعة([1]).

٢٠- الضمانات المقررة لأعضاء الإدارات القانونية فى مجال التأديب مقصورة على ما يقع منهم من مخالفات فى أداء أعمالهم الفنية ، ومؤدى ذلك انحسار تلك الضمانات عند قيامهم بالأعمال الإدارية التنفيذية التى تسند إليهم خارج نطاق العمل الفنى([2]).

([1]) (طعن ٣٠٠٨ لسنة ٣٣ق ، جلسة ١٩٨٨/٣/٢٦) .

([2]) (طعن ٢٣٣٥ لسنة ٣٠ق ، جلسة ١٩٨٨/١٢/١٧).

الفصل الثالث

العقوبات التأديبية

سنعرض فى هذا الفصل تحديد المقصود بالعقوبات التأديبية ، وأنواعها المختلفة ، والمبادئ القضائية التى أرساها مجلس الدولة المصرى فى مجال العقوبات التأديبية ، وذلك فى ثلاثة مباحث كما يلى :

المبحث الأول - ماهية العقوبات التأديبية .

المبحث الثانى - أنواع العقوبات التأديبية .

المبحث الثالث - المبادئ القضائية للعقوبات التأديبية .

المبحث الأول

ماهية العقوبة التأديبية وضوابط توقيعها

لتحديد المقصود بالعقوبة التأديبية وتمييزها عن غيرها مما قد يختلط بها ، وبيان ضوابط توقيع العقوبات التأديبية على الموظف العام ، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول - ويخصص لتحديد المقصود بالعقوبة التأديبية .

المطلب الثانى - ويخصص لبيان ضوابط توقيع العقوبة التأديبية .

المطلب الأول

تحديد المقصود بالعقوبة التأديبية

٣٤ - العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر :

حدد المشرع ، على سبيل الحصر ، العقوبات التأديبية التى يجوز توقيعها على الموظف العام إذا ارتكب ذنباً إدارياً ، وذلك إعمالاً لمبدأ "شرعية العقوبة" ، فلا يجوز توقيع عقوبات لم ينص عليها القانون ، وهو ما يعرف باسم " العقوبة المقنعة " ، لأن القانون قد حدد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر .

٣٥ – شرعية العقوبة :

للإدارة سلطة تقديرية – تحت رقابة القضاء – فى تحديد ما يعتبر مخالفة تأديبية ، وعلى العكس من ذلك فيما يتعلق بالعقوبة التأديبية حيث يتم الأخذ بمبدأ " شرعية العقوبة " فلا يجوز توقيع أى عقوبة لم ينص عليها المشرع . فقد حدد المشرع العقوبات التأديبية التى توقعها على الموظف العام، وترك للإدارة سلطة اختيار عقوبة معينة عند ارتكاب مخالفة تأديبية محددة .

أى أن القانون الجنائى يطبق مبدأ شرعية العقوبة تطبيقاً كاملاً ، حيث يحدد المشرع الجريمة كما يحدد العقوبة التى توقع على المتهم عند ثبوتها . أما فى القانون الإدارى فيكتفى المشرع بتحديد قائمة العقوبات ، ويترك للإدارة سلطة اختيار العقوبة الملائمة للمعاقبين على المخالفة التأديبية فى كل حالة على حدة .

وقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن " تكييف الواقعة بما يجعلها من الذنوب الإدارية المستحقة للعقاب إنما مرجعه إلى تقدير جهة الإدارة ...... ، كما أن تقدير العقوبة للذنب الإدارى الذى ثبت فى حق الموظف هو أيضاً من سلطة الإدارة ، لا رقابة للقضاء فيه إلا إذا اتسم بعدم الملاءمة الظاهرة أى سوء استعمال السلطة" ([1]) .

وعلى ما سبق ، وتطبيقاً لذات مبدأ شرعية العقوبة ، لا يكون للإدارة سلطة تقديرية فى اختيار العقوبة التأديبية إذا كان القانون أو لائحة الجزاءات

([1]) حكمها بتاريخ ١٩٦٦/١٢/٢٤ ، المجموعة ، السنة الثانية عشرة ، صفحة ٤٨٧ .

قد حدد هذه العقوبة سلفاً ، حيث تلتزم الإدارة بالتحديد الوارد في القانون أو اللائحة ويتعين عليها حينئذ توقيع العقوبة المقررة .

ويترتب على ذلك عدم جواز توقيع أى عقوبة مقنعة ، فمن المسلم به فقهاً وقضاءً أن الجزاء التأديبى المقنع غير مشروع ، فيجب إلغاء قرار نقل الموظف إذا كان قرار النقل قد قصد به أن يكون جزاءً تأديبياً ، لأن نقل الموظف لم يشرع من أجل اتخاذه وسيلة لمجازاة الموظف المخطئ[1] .

المطلب الثانى

ضوابط توقيع العقوبة التأديبية

٣٥ - سلطة الإدارة تقديرية فيما لا يعد عقوبة تأديبية :

إعمالاً لمبدأ " شرعية العقوبة " تلتزم السلطة التأديبية بتوقيع العقوبات التى حددها القانون أو لائحة الجزاءات ، والأخذ بغير ذلك يعد مخالفاً للقانون .

والقاعدة أن للإدارة سلطة تقديرية فيما لا يعد من العقوبات التأديبية ، مثال ذلك نقل الموظف الذى يجب أن يتم مراعاة للمصلحة العامة ، سواء كان الموظف المنقول قد ارتكب خطأ تأديبياً أم لم يرتكب أى خطأ تأديبى .

---

[1] راجع فى هذا المعنى ، حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٨٩/٣/١٨ ، فى الطعن رقم ٣١/٢٨٧٢ق ، الموسوعة السابق الإشارة إليها ، صفحة ٤٠٥ .

وتقرر المحكمة الإدارية العليا – وبحق – أن الاختصاص بنقل العامل من وظيفة إلى أخرى مناطه تحقيق ، يستوى فى ذلك أن يتم النقل بمناسبة اتهام العامل بجرم يخل بواجبات وظيفته فى الجهة التى يعمل بها أم فى غير هذه الحالة([1]) .

كما قضت بأن إبعاد العامل عن الأعمال المالية لا يعد من الجزاءات التأديبية وإنما يدخل فى عموم المنازعات الإدارية([2]) . كذلك قضت بأن لفت النظر لا يعد عقوبة تأديبية([3]) .

فما هى ضوابط توقيع العقوبة التأديبية ؟

٣٦ – أهم ضوابط توقيع العقوبة التأديبية :

تتمثل أهم ضوابط توقيع العقوبة التأديبية فيما يلى :

أولاً – المسئولية التأديبية شخصية :

استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على أن المسئولية التأديبية شخصية ، وأن العقوبة شخصية ، وأن ذلك يعد مبدأ عاماً مقرراً فى الشرائع السماوية وفى أحكام الدستور والقانون . كما أن الخطأ لا يفترض حدوثه ،

([1]) راجع حكمها بتاريخ ١٩٩٠/٢/٤ ، فى الطعن رقم ٣٤/١٢٣٠ق ، الموسوعة السابق الإشارة إليها ، صفحة ٣٥٩ .

([2]) حكمها بتاريخ ١٩٩٦/٧/٧ ، الطعن ٣٨/١٣٤٧ق ، الموسوعة ، صفحة ٢٦٢ .

([3]) حكمها بتاريخ ١٩٨٩/٣/٢٥ ، فى الطعن رقم ٣٢/٩٦٦ق ، الموسوعة ، صفحة ٣٦٣ وما بعدها .

فلا يجوز مساءلة الموظف نتيجة حدوث خسارة أصابت أحد المشروعات العامة ما لم يثبت فى حق هذا الموظف خطأ أو إهمال محدد المعالم من حيث الزمان والمكان وشخص من نسب الخطأ إليه .

ثانياً – يجب ثبوت نسبة الخطأ إلى الموظف على وجه القطع واليقين :

من المبادئ المستقرة فى أحكام القضاء الإدارى ، وجوب أن تقوم الجريمة التأديبية على ثبوت خطأ محدد يمكن نسبته إلى الموظف على وجه القطع واليقين ، لا على أساس الشك والاحتمال .

ثالثاً – يجب إعمال التفسير الضيق :

من المبادئ المستقرة فقهاً وقضاءً ، وجوب إعمال التفسير فيما يتعلق بتطبيق العقوبات التأديبية ، وأنه لا مجال للقياس أو الاستنباط[1] .

رابعاً – عدم عقاب المخطئ على ذات الفعل مرتين :

استقرت أحكام القضاء الإدارى على أن مقتضى إعمال مبدأ شرعية العقوبة يؤدى إلى عدم إمكان عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين ، لأن ذلك يؤدى إلى ازدواجية العقاب وهو أمر غير جائز .

---

(1) راجع على سبيل المثال ، حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٦٣/١/١٣ ، السنة الثامنة ، صفحة ٤٧٧ .

فتقـــرر محكمـــة القضـــاء الإدارى أن " مـــن أولـــويات المبـــادئ القـانونيـة المسلَّم بها عدم جواز العقاب عن الواقعـة الواحـــدة إلا مـرة واحـدة " ([1]).

وتؤكد المحكمة الإدارية العليا أنه " لايجوز معاقبة الموظف عن الذنـب الواحد مرتين ..... وأيا كانت طبيعة الجزاء التـأديبى الـذى وقـع أولاً ، فإنـه يجب ما عداه ، ما دام قد وقع بالفعل طبقاً للأوضـاع القانونية الصحيحة"([2]) .

خامساً – للإدارة سلطة تقديرية فى تقدير ملاءمة العقوبة للذنب الإدارى :

لئن كـانت الإدارة تلتزم بالعقوبـات التى حددهـا القـانون علـى سـبيل الحصر ، إلا أن لها سلطة تقديرية فى تقدير ملاءمة العقوبة للخطأ التأديبى ، بشرط عدم الغلو أو إساءة استعمال السلطة .

وقد استقرت أحكام القضاء الإدارى على أن تكييف الواقعة بما يجعلهـا من الذنوب الإدارية المستحقة للعقاب إنما مرجعـه إلـى تقدير جهـة الإدارة ، كما أن تقدير العقوبة للذنب الإدارى الذى ثبت فى حق الموظف هو أيضاً من سلطة الإدارة ، لا رقابة للقضاء فيه إلا إذا اتسم بعـدم الملاءمـة الظـاهرة أى سوء استعمال السلطة([3]) .

([1]) حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٤ يونيـه سنة ١٩٥٤ ، المجموعـة ، السنة الثامنة ، صفحة ١٥٣٦ .

([2]) حكمها بتاريخ ١٩٦٣/١/١٢ ، المجموعة ، السنة الثامنة ، صفحة ٤٣٩ .

([3]) أنظر على سبيل المثال ، حكم المحكمة الإدارية العليا ، بتـاريخ ١٩٦٦/١٢/٢٤ ، السنة الثانية عشرة ، ص ٤٨٧ .

المبحث الثانى

أنواع العقوبات التأديبية

لئن كان المشرع قد حدد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر ، إلا أنه قد غير من نوعين من العقوبات التأديبية ، حيث خص شاغلى الوظائف العليا بأنواع معينة من العقوبات تختلف عن تلك التى يجوز توقيعها على غيرهم من الموظفين .

وسنحدد تفاصيل ما سبق ، وذلك كما يلى :

المطلب الأول – العقوبات التى يجوز توقيعها على شاغلى الوظائف العليا.

المطلب الثانى – العقوبات التى يجوز توقيعها على غير شاغلى الوظائف العليا .

المطلب الثالث – مالا يعد من قبيل العقوبات التأديبية .

المطلب الأول

العقوبات التى يجوز توقيعها على شاغلى الوظائف العليا

٣٧ – تحديد العقوبات :

حددت المادة ٨٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة العقوبات التى يجوز توقيعها على شاغلى الوظائف العليا على سبيل الحصر وهى أربع عقوبات وتتمثل فيما يلى :

١- التنبيه .

٢- اللوم .

٣- الإحالة للمعاش .

٤- الفصل من الخدمة .

المطلب الثانى

العقوبات التى يجوز توقيعها على غير شاغلى الوظائف العليا

٣٨ – تحديد العقوبات :

ورد النص على العقوبات التى يمكن توقيعها على الموظفين – غير شاغلى الوظائف العليا – فى المادة ٨٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة ، وهى إحدى عشرة عقوبة وردت على سبيل الحصر ، وهى :

١- الإنذار .

٢- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر .

٣- الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الأجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً .

٤- الحرمان من نصف العلاوة الدورية .

٥- الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر .

٦- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين .

٧- خفض الأجر فى حدود علاوة .

٨- الخفض إلى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة .

٩- الخفض إلى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذى كان عليه قبل الترقية .

١٠- الإحالة إلى المعاش .

١١- الفصل من الخدمة .

وقد نصت المادة ٨١ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الحالى على مايلى :

" تضع السلطة المختصة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها وإجراءات التحقيق " .

المطلب الثالث

ما لا يعد من قبيل العقوبات التأديبية

حدد القانون العقوبات التى يجوز توقيعها على الموظف العام على سبيل الحصر ، ومن ثم فلا يجوز توقيع أى عقوبة لم يرد النص عليها فى القانون ، وإلا اعتبر الجزاء باطلاً ، فلا يعتد به .

ومن ثمّ لا يعد عقوبة تأديبية ما يلى :

أولاً - لفت النظر :

لا يعد لفت النظر عقوبة تأديبية ، لأنه لم يرد ضمن العقوبات التى يجوز توقيعها على الموظف العام ، فهو لا يستهدف العقاب ، وإنما يستهدف توجيه المرءوس إلى الاحتياط ومراعاة الدقة ، واتخاذ جانب الحيطة والحذر.

وتقرر المحكمة الإدارية العليا - وبحق - أنه لا يجوز القول بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فى الموضوع بمجازاة الطاعنين بلفت النظر لما هو مسلم به من أن (لفت النظر) ليس من قبيل الجزاءات التأديبية التى حددها المشرع على سبيل الحصر فى نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى المادة ٨٠" (١) .

ثانياً - إبعاد الموظف عن الأعمال المالية والعهد :

ترى المحكمة الإدارية العليا أن " القرار الصادر من الجهة الإدارية بإبعاد المدعى عن الأعمال المالية والعهد لا يعتبر من حيث التكييف القانونى الصحيح من قبيل الجزاءات التأديبية التى وردت فى القانون على سبيل الحصر وإنما يدخل فى عموم المنازعات الإدارية التى تضمنها نص المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة ... " (٢) .

---

(١) حكمها بتاريخ ٢٥ مارس ١٩٨٩ ، الطعن رقم ٩٦٦ لسنة ٣٢ق ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء ٢٩ ، صفحة ٣٦٣ وما بعدها .

(٢) حكمها بتاريخ ٧ يوليو سنة ١٩٨٦ ، الطعن رقم ١٣٤٧ لنسة ٣٨ق ، المرجع السابق ، صفحة ٣٦٢ .

ثالثاً – نقل الموظف :

تقرر المحكمة الإدارية العليا أن الاختصاص بنقل العامل من وظيفة إلى أخرى مناطه كأصل عام تحقيق المصلحة العامة وما تتطلبه من ضمان حسن سير العمل وانتظامه دون ثمة معوقات .

وبهذه المثابة فإن مبررات ممارسة هذا الاختصاص تتوافر كلما دعت اعتبارات المصلحة العامة إلى وجوب التدخل لإجرائه ، يستوى فى ذلك أن يتم النقل بمناسبة اتهام العامل بجرم يخل بواجبات وظيفته فى الجهة التى يعمل بها أم فى غير هذه الحالة ، طالما أن النقل لا يتوسل به فى ذاته بديلاً للعقوبة التأديبية أو عوضاً عنها (1) .

---

(1) حكمها بتاريخ ٤ فبراير ١٩٩٠ ، القضية رقم ١٢٣٠ لسنة ٣٤ق ، المرجع السابق، صفحة ٣٥٩ وما بعدها .

المبحث الثالث

المبادئ القضائية فى مجال العقوبات التأديبية

تشكل الجزاءات التأديبيـة العنصـر الرئيسـى فـى نظـام التـأديب ، وهـى تأتى فى المرتبة الثانية من حيث الأهمية بعد المخالفات ، وبالنظر إلى طبيعتها العقابية فإنها تخضع للمبادئ العامة فى العقـاب ، ولكونهـا إجـراء إدارى فـإن توقيعها يرتبط بالاعتبارات العامة التى تقتضيها تلك الصفة .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا العديد من المبادئ القضائية فى هـذا الشأن ، من أهمها :

أولاً – حصر الجزاءات :

إذا كانت المخالفات التأديبية تسـتعصى علـى الحصـر ، فـإن الجـزاءات على عكسـها لا توقـع إلا بنـص ، فيتعين أن تكـون محـددة بنصـوص قاطعـة صريحة على سبيل الحصر ، ولا يترك أمرها لتحكم سلطات التأديب ، فيكون لها أن تبتدع ما تشاء منها دون قيد ، فذلك من شأنه بث الفوضـى فـى النظـام الإدارى بكامله وظهور مفارقات تبعـد بالتـأديب عـن العدالـة وتفرغـه مـن أى مضمون أو معنى وتفقده أهدافه نتيجة تنوع العقاب على حسب أهواء سـلطات التأديب .

ثانياً – حظر تكرار الجزاء :

من الأصول المسلمة فى النظم الجزائية عدم جواز معاقبة المذنب عن جرم واحد مرتين ، ذلك لأن الهدف من العقاب إنما يتحقق بجزاء واحد ، به يزجر المذنب ، ويرتدع الغير ، وهذا الأصل العام ينطبق على الجزاءات التأديبية لتوافر الحكمة والعلة ، فلا يصح توقيع جزاءين عن المخالفة الواحدة ما لم ينص النظام على الجمع بينهما أو يجعل أحدهما تبعاً للآخر ، وفى هذا الصدد يجب التنويه إلى أن الاستمرار فى المخالفة بعد توقيع الجزاء يعد مخالفة جديدة تستوجب العقاب . كما تجب الإشارة إلى أنه لا يعد ازدواجاً فى الجزاء المنع من عمل معين ، والمنع عن العمل فى جهة معينة ، وإنهاء خدمة من كان معيناً تحت الاختبار ، والجمع بين جزاءين بموجب النص ، والإنذار بعقوبة أشد فى صلب قرار توقيع الجزاء .

ثالثاً – الجزاء فى حالة تعدد الأفعال المعاقب عليها بجزاءات محددة :

إعمالاً لقاعدة عدم جواز توقيع أكثر من جزاء عن المخالفة الواحدة فإن ارتباط الأفعال المكونة للمخالفة واستهدافها غرض واحد يقتضى المعاقبة عنها جميعاً بالعقوبة الأشد المقررة لأكثرها خطورة إذا كان النص قد حدد لكل منها جزاءً معيناً ، ولا يصح فى تلك الحالة تجزئة الأفعال والمعاقبة عن كل منها بجزاء مستقل .

رابعاً – عدم جواز الإحالة إلى المحاكمة بعد توقيع الجزاء إدارياً :

وإعمالاً كذلك لقاعدة عدم جواز المعاقبة عن المخالفة الواحدة مرتين فإنه لا يجوز إحالة المخالف إلى المحاكمة التأديبية بعد توقيع جزاء إدار عليه وإلا تعين على المحكمة أن تقضى بعدم جواز نظر الدعوى التأديبي المحالة إليها ، وإذا حدث وصدر حكم بجزاء معين فإنه يكون حكماً باطلاً لأن الجزاء الذى وقع أولاً طبقاً للأوضاع النظامية الصحيحة ويجب ما عداه.

خامساً – العقوبات التبعية :

هى عقوبات تنال المذنب تلقائياً بحكم القانون إذا ما وقع عليه جزاء أصلى معين ، وتقتضى تلك العقوبات التبعية دائماً الحرمان من حقوق وظيفية محتملة كان يمكن الحصول عليها لولا ارتكاب المخالفة والمعاقبة عنها، ومثالها الحرمان من العلاوة الدورية والحرمان من الترقية .

سادساً – محو الجزاء :

يقصد بمحو الجزاء إزالته من ملف المخالف وستبعاد كل ما يشير إليه بهدف رد الاعتبار الإدارى والوظيفى للموظف وذلك بعد انقضاء مدة معينة. ويجب لإجراء المحو أن ينص عليه نظام التأديب صراحة ، وأن يحدد اجراءاته ، وأداته ، ومن تكون بيده المبادرة فى شأنه ، وأن يشترط له تقديم طلب من المخالف ، وأن يحافظ المخالف على حسن السيرة والسلوك الخ وألا يرتكب أى مخالفة أخرى خلال المدة المقررة لإجرائه وحتى ا

ويؤدى المحو إلى اعتبار الجزاء كأن لم يكن ورفع كل ما يدل عليه من ملف الخدمة ومن كافة أوراق الإدارة وذلك دون مساس بحقوق الغير أو تغيير المراكز الوظيفية التى ترتبت للمخالف أو لأقرانه ، وهو يحرر الموظف من الآثار البعيدة المدى للجزاء وذلك بإزالته من ذاكرة الإدارة فلا تعتد به عند النظر فى شئون توظفه مستقبلاً .

سابعاً – الأهداف الإدارية للجزاء :

لا يستهدف الجزاء الإدارى الانتقام أو القصاص ، وإنما يستهدف بالدرجة الأولى تقويم ما اعوج من سلوك المخالف وجعله صالحاً على وجه الدوام لتقلد الوظيفة التى يشغلها ، وبذلك تتحقق الموازنة بين مبدأ مكافأة الملتزم المجد ومبدأ معاقبة المخالف المتكاسل ، وغايته النهائية تنحصر فى محاسبة الموظف عن أخطائه ، لذلك فهو يناله فى أوضاعه الوظيفية دون سواها .

ثامناً – سبب الجزاء :

ليس للجزاء الإدارى من سبب سوى المخالفة الإدارية ومن ثمَّ فإنه إن قام على سبب آخر تعين اعتباره كأن لم يكن وإهدار كل أثر له ، والمقصود بالمخالفة هنا كل فعل يمثل خروجاً على واجبات الوظيفة أو مقتضياتها سواء داخل نطاقها أو خارجه وسواء ارتكب بالصفة الوظيفية أو بدونها طالما أنه يمس كرامتها وكرامة شاغلها أو شرفه أو سمعته أو أمانته أو الثقة الواجب توافرها فيه ، والواقع أن كل تصرف يمس الخلق القويم إنما يعد مخالفة

تأديبية . ولذلك فمن النادر العثور على تصرف غير سوى لا يصلح أن يكون سبباً للجزاء الإدارى ، ومن ثمَّ فإنه يمكن القول - دون تجاوز - بأن التصرفات الصحيحة السوية هى وحدها لا تعد سبباً للجزاءات التأديبية ، فإن جوزى الموظف بسبب تصرف صحيح لا غبار عليه قانوناً وأخلاقاً فإن الجزاء الموقع عليه يكون باطلاً ، ويتعين اعتباره كأن لم يكن .

تاسعاً – تدرج الجزاءات :

يقوم النظام التأديبى على التدرج فى الجزاءات فيبدأ بأخفها وطأة كالإنذار ثم يتشدد فيها إلى أن يصل إلى إنهاء الخدمة ، ويرجع ذلك إلى عدم قابلية الغالبية العظمى من المخالفات للحصر ، وإفساح المجال أمام سلطة التأديب لاختيار الجزاء المناسب ، ووجوب مراعاة حالة الموظف الخاضع للتأديب فلا يشتد عليه فى الجزاء من أول مخالفة يرتكبها ، وقد أدى التدرج فى قائمة الجزاءات فى نصوص نظم التأديب إلى قاعدة غاية فى الأهمية ألا وهى وجوب مراعاة التناسب بين الجزاء وجسامة المخالفة .

عاشراً – صفة الجزاء :

يجب أن يكون الجزاء من ذات عين ما نص عليه النظام وسمح بتوقيعه على الموظف بهذه الصفة أى باعتباره جزاء ، ولذلك فإن ما ينال الموظف فى حياته الوظيفية لأسباب تتعلق بكفاءته فى العمل وقدراته كالحرمان من العلاوة أو الحرمان من الترقية بسبب الحصول على تقدير كفاية بمرتبة تقل عن جيد أو غير ذلك لا يعد جزاءً تأديبياً ، وإنهاء الخدمة بسبب عدم النجاح

أو عدم اجتياز فترة الاختبار لا يعد جزاءً تأديبياً ، وتوجيه نظر الموظف أو لفت نظره وغير ذلك مما ينطوى على النصح والإرشاد دون استخدام عبارات الإنذار أو اللوم المتعارف على النص عليها فى قائمة الجزاءات لا يعد جزاءً إدارياً وكذلك النقل بسبب عدم التعاون مع الزملاء أو بسبب عدم القدرة على ممارسة العمل بجهة معينة أو لمصلحة العمل لا يعد جزاءً تأديبياً ، ومنع إسناد عمل معين للموظف أو منع تشغيله بمكان معين لأسباب ترجع إليه لا يعتبر جزاءً إدارياً ، وينبنى على ذلك أن تلك الإجراءات إذا اتخذت فى مواجهة الموظف فإنها لا تحول دون توقيع الجزاء إذا اقترنت بواقعة تشكل فى ذاتها مخالفة تأديبية .

حادى عشر – تناسب الجزاء مع المخالفة :

يتعين لتحقيق غايات التأديب من زجر وردع وتقويم وإصلاح أن يكون الجزاء مناسباً للمخالفة الإدارية فلا يشوبه غلو أو إفراط ينحرف به عن أهدافه ويرهب الموظفين ويرغبهم عن تحمل المسئولية ويدفعهم إلى الإحجام عن ممارسة أعمالهم خشية التعرض لعقاب يتسم بالشدة المتناهية ، وكذلك يجب ألا يتسم الجزاء باللين والرأفة والتفريط الذى يحول دون تحقيق الردع والزجر ويؤدى إلى التسيب والفوضى وعدم الانضباط ويشجع على ارتكاب المخالفات ويفسد العمل الإدارى ويبعده عن غاياته الأساسية وهى تحقيق الصالح العام وسير المرافق العامة بانتظام واضطراد .

ثانى عشر – تقدير الجزاء :

لا يخضع تقدير الجزاء لأهواء سلطة التأديب ، وإنما يتعين عليها عند تقديره مراعاة التدرج فى العقاب وجسامة المخالفة وخطورتها أو الظروف والملابسات التى وقعت فى ظلها وحالة المخالف ودوافعه ومدى قابليته للإصلاح والأحوال التى مر بها والإجراءات التى تعرض لها منذ اكتشاف المخالفة حتى توقيع الجزاء ، والاعتداد بالمخالفات الثابتة دون غيرها ، واستخلاصها من وقائع ملموسة ، وطرح خطأ الغير مراعاة لشخصية العقوبة.

ثالث عشر – تقدير الجزاء فى حالة تعدد الأفعال المكونة للمخالفة الإدارية :

يتعين أن يتم التقدير فى تلك الحالة على أساس الأفعال الثابتة دون غيرها وذلك حتى يقوم الجزاء على كامل سببه ، ولذلك فإن تقدير الجزاء على أساس أن المخالف ارتكب عدة أفعال ثم ثبوت براءته من إحداها أو بعضها يستوجب حتماً إعادة النظر فى الجزاء وتخفيضه ليتناسب مع ما بقى منها ثابتاً فى حق المخالف .

رابع عشر – الظروف المشددة والمخففة للعقاب :

لا تقع تلك الظروف تحت حصر فهى تخضع تماماً لتقدير سلطة التأديب فلها أن تستخلصها من حالة الموظف أو وصفه الوظيفى أو ظروف ارتكاب المخالفة ودوافعها ، بيد أنه يمكن القول بأن من أهم الظروف المشددة المكانة الخاصة التى تحتلها بعض الوظائف والثقة الكاملة التى يجب أن

تتوافر فى شاغليها كرجال الأمن والتعليم والأطباء ، فموازين الحساب تدق بالنسبة لهم حتى تحتفظ الوظائف التى يشغلونها بهيبتها وكرامتها وعلو شأنها فى أعين الكافة ، كما تعتبر من أبرز الظروف المخففة ملابسات الضبط والتحقيق والمحاكمة الجنائية واجراءاتها وما تسفر عنه من عقاب جنائى فيجب على سلطة التأديب أن تراعى فى تقدير الجزاء ما عاناه المخالف خلال تلك المراحل من مذلة ومرارة ومهانة ما يلاقيه من شدة وما يسببه كل ذلك فى النفس البشرية من عذاب وندم .

خامس عشر - الجزاء والعود واستمرار المخالفة"

لا تتعارض قاعدة الجزاء الواحد عن المخالفة الواحدة مع تكرار معاقبة الموظف كلما عاد إلى ارتكاب ذات المخالفة ، بالعود يبرر توقيع جزاء أشد عن المخالفة الجديدة رغم أنها من ذات نوع المخالفة التى سبق توقيع العقاب عنها ، وكذلك فإن الاستمرار فى الإهمال والإخلال بذات الواجب بعد توقيع الجزاء يقوم بذاته سبباً لتكرار توقيع الجزاء وتشديده دون أن يكون فى ذلك ما يتعارض مع القاعدة سالفة الذكر ، ولأن حالة الاستمرار إنما ترتب مخالفة جديدة انقطعت الصلة بينها وبين ما سبقها بتوقيع الجزاء . وتوقيع الجزاء فى حالتى العود والاستمرار أمر يستوجبه الصالح العام إذ بدونه تختل الأوضاع الإدارية بالاستمرار فى الإخلال بواجبات الوظيفة والعودة إلى ذات المخالفة بحجة سبق توقيع الجزاء .

سادس عشر – الجزاء التأديبى المقنع :

هو إجراء يقصد به العقاب وتوقيع جزاء لم يرد به نص فى القانون ، وذلك دون مراعاة للأصول النظامية السليمة من تحقيق وسماع دفاع وغير ذلك ، ومثاله النقل أو الندب التالى للمخالفة إذا قصد به مجرد العقاب بحرمان المنقول أو المنتدب من بعض مزايا الوظيفة وذلك بسبب المآخذ المسلكية دون سواها ودون تحرى احتياجات العمل المنقول إليه أو المنتدب إليه أو دون مراعاة التناسب بين الرتبة والعمل . والعبرة فى اعتبار الإجراء جزاءً مقنعاً بقصد السلطة التى اتخذته وظروف وملابسات اتخاذه . ولذلك فإنه إذا قصد به تحقيق المصلحة العامة وتوزيع العمل بين المرءوسين فإنه لا يعد جزاءً مقنعاً ، ولو تم بسبب عدم قدرة الموظف على الإتقان ، أو عدم تعاونه مع أقرانه ، أو عدم انسجامه مع الوسط المحيط به ، أو سوء علاقاته مع الرؤساء أو الزملاء .

الفصل الرابع

اجراءات التأديب

يمر التأديب بـإجراءات ومراحل متعاقبـة ، حيث يبدأ الأمـر بارتكـاب المخالفة التأديبية ، ثم اكتشاف المخالفة ، ثم الإحالة للتحقيق ، ثم التحقيق ، ثـم إصدار القرار أو الحكم بناء على التحقيق الذى تمَّ فى المخالفة التأديبية .

وسنوجز الحديث عن هذه الأمور كما يلى :

المبحث الأول - مراحـــل التـأديـب .

المبحث الثانى - قرار الجزاء الإدارى .

المبحث الثالث - المحاكمة التأديبيـــة .

المبحث الأول

مراحل التأديب

تبدأ اجراءات التأديب باكتشاف المخالفة ، ثم تسلسل بعد ذلك إلى ضبطها ، وتكييفها ، واتهام شخص أو أشخاص بذواتهم بارتكابها ، والتحقيق فيها لتبين حقيقة الاتهام ، والوقف عن العمل لمصلحة التحقيق ، إن كان له محل ، وإصدار قرار الجزاء إن ثبتت المخالفة ، أو الإحالة إلى مجلس التأديب ، إن رؤى أنها تستحق توقيع جزاء يفوق النصاب المقرر للسلطة الرئاسية . وفى تلك الحالة تبدأ إجراءات شبه قضائية ، أولها المحاكمة ، وثانيها إصدار حكم فى الدعوى التأديبية المحالة إلى مجلس التأديب ، يتلوه التصديق . وقد تصاب الدعوى بعارض يستوجب سقوطها أو انقضائها دون قرار أو حكم ، ويتعين أن تحاط تلك الإجراءات بضمانات لتحقيق العدالة ، وتجب الإشارة فى هذا الصدد إلى أن تفصيل تلك الإجراءات على النحو المتقدم ، وبصفة خاصة ما تعلق منها باكتشاف المخالفة ، وضبطها ، والاتهام ، والتحقيق لا يعنى اتخاذ كل منها على وجه الاستقلال ، إذ ليس هناك ما يمنع من اندماجها وتعاصرها . وفيما يلى عرض موجز لكل إجراء من الإجراءات سالفة الذكر .

١- اكتشاف المخالفة :

هو اتصال علم سلطة التأديب بها سواء عن طريق جهات التفتيش والمراقبة والمحاسبة أو الجهات المختصة بالجرد أو بالحراسة أو غيرها أو

عن طريق الشكوى أو البلاغ المقدم من الأفراد ولو لم تثبت لأيهم صفة الوظيفة العامة فلا يلزم أن يتصل علم سلطة التأديب بالمخالفة عن طريق سلطة عامة معينة .

٢- ضبط المخالفة :

ليس من شأن سلطة التأديب بالمخالفة أن يلزمها بشئ فهى بعد تحقق هذا العلم تكون بالخيار بين السكوت عن المخالفة أو حفظها صراحة أو ضبطها ، فلها أن تسكت عنها فلا تتخذ حيالها أى إجراء أو تصدر قراراً إدارياً بحفظها بالنظر إلى ما تراه من اعتبارات تتعلق بالصالح العام ، كعدم الأهمية أو المحافظة على استقرار العمل بالمرفق أو عدم تعريض المرفق لهزات لا تتناسب مع جسامة المخالفة أو لغير ذلك من الاعتبارات ، كما أن لها وعلى وجه التساوى أن تقرر ضبط المخالفة وأن تكيفها على أنها خروج على واجبات الوظيفة ومقتضياتها الأمر الذى يستوجب تدخلها تأديبياً ، وعندئذ يتعين أن يتم الضبط والتكييف بواسطة سلطة رئاسية تملك حق التأديب وإصدار الأمر بإجراء التحقيق وتوقيع الجزاء ، ومع ذلك تجب الإشارة إلى أن ضبط المخالفة وتكييفها على أنها كذلك ليس من شأنه هو الآخر أن يلزم سلطة التأديب بالسير بالشوط إلى نهايته إذ يبقى لها بعد أن تضبط المخالفة وتثبت وقوعها كعمل مادى وواقعة إدارية أن تقرر حفظها والالتفات عنها دون معقب عليها لذات الأهداف التى تكلم بسببها أن تقرر الحفظ بعد اتصال علمها بالمخالفة ، ولا يلزم لضبط المخالفة سوى إثبات وقوعها بأوراق رسمية بواسطة موظف مختص تأديبياً ولا يشترط بعد ذلك إفراغه فى شكل معين أو وفق إجراءات محددة .

٣- الاتهام :

هو نسبة المخالفة بصفة مبدئية بحسب الظاهر من وقائع اكتشاف المخالفة وأوراق ضبطها إلى شخص معين بذاته أو أشخاص معينين بذواتهم تمهيداً لإجراء التحقيق معهم ، ولذلك فهو لا يصدر إلا من سلطة تملك الإحالة إلى التحقيق والأمر بإجراءاته ، بيد أنه يجب التنويه إلى أنه ليس شرطاً لإصدار الأمر بالتحقيق فى المخالفة فقد يتعذر على سلطة التأديب - فى غير حالات التلبس - توجيه اتهام لشخص معين أو لعدد معين من الأشخاص بارتكاب المخالفة أو قد تحجم عن توجيه مثل هذا الاتهام إلا بعد الاستيثاق من الوقائع وإجراء التحقيق ، ولذلك فهو ليس بإجراء لازم أو جوهرى ومن ثم يكون لسلطة التأديب أن تأمر بإجراء التحقيق فى وقائع المخالفة دون أن تحدد متهماً معيناً .

٤- التحقيق :

بعد اكتشاف المخالفة وضبطها وتوجيه الاتهام أو الوقوف بالاجراءات عند حد الضبط دون تحديد لمتهم بعينه يأتى دور التحقيق ، وهو يستهدف استجلاء وجه الحق فى الوقائع وتحديد المتهم بارتكابها على ضوء مبادئ العدالة وفى ظل ظروف تكفل الاطمئنان للمتهم وتبعد بالأجهزة الإدارية عن الاضطراب ولا تشيع فيها جواً من الترهيب والخوف ، ويجب أن يصدر الأمر بإجراء التحقيق من السلطة المختصة نظاماً بموجب نص صريح ، ونظراً لقيام الذنب الإدارى على الأدلة والشواهد المستقاة من التحقيق فإنه يعد هو الأساس فى قرار العقاب ولذلك يكون من المتعين أن يتولاه متخصص

على خبرة وتأهيل كاف تتوافر لديه عناصر الحيدة والأمانة ، واستهداف الحق بعيداً عن أى مظهر من مظاهر التحيز أو التحامل ، فلا يجوز للمحقق أن يعمد إلي التأثير فى إرادة المتهم بدفعه إلى قول ما لا يريد أو بإثبات ما لم يقله أو بالتدخل على أى صورة فى إجاباته ، بل يتعين عليه أن يترك له الحرية التامة فى إبداء أقواله ودفاعه بحيث يكون قد قصد فعلاً بإرادته الكاملة أو يدلى بما ورد على لسانه فى التحقيق ، وليس للمحقق أن يلجأ إلى الضغط على المتهم أو أن يعرضه لإرهاب من أى نوع ولو فى صورة إكراه معنوى كالتهديد بالوقف عن العمل أو بالنقل إلى مكان ناء ، كما لا يجوز له أن يغريه على أى وجه من الوجوه كالوعد بالتغاضى عن الواقعة أو حفظه أو بتخفيف العقاب إن هو اعترف بارتكاب ما هو منسوب إليه .

ويتعين مراعاة عدم التقارب فى الدرجة أو المرتبة أو الرتبة بين المحقق والمتهم حتى لا يكون التنافس بينهما فى المجال الوظيفى دافعاً إلى طرح الحياد جانباً ، ولذلك يجب أن يكون المحقق أقدم أو أعلى درجة من المتهم فلا يصح أن يتولى التحقيق من كان أدنى منه أو كان مسئوله .

ويجب السماح للمحقق بالتنحى عن التحقيق لأسباب شخصية إذا استشعر الحرج فى الاستمرار فى التحقيق ، كما يجب سماع شكوى المتهم إن استند إلى أسباب ترجح تحامله عليه ، وبالإضافة إلى ذلك لا يجوز أن يمارس التحقيق من شارك فى إجراءات اكتشاف المخالفة أو ضبطها أو اتهام أشخاص بذواتهم بارتكابها فبذلك يتم التحقيق فى ظل ظروف مثالية وفقاً للأصول العامة فى النظم الجزائية ، بيد أن افتقاد بعض تلك الشروط أو حتى

كلها لا يؤدى إلى بطلان التحقيق فى مجال التأديب الإدارى نظراً للاندماج التام بين السلطة الرئاسية وسلطة التأديب .

ولا يلزم إفراغ التحقيق فى شكل معين أو إجراؤه وفقاً لأوضاع خاصة، فالمحقق ليس ملزماً باتباع طريقة خاصة فى الاستجواب ، والإدارة ليست ملزمة بطلب المتهم إجراء التحقيق بواسطة جهة معينة أو جهاز معين فهى حرة فى أن تختار من منسوبيها من تشاء لإجراء التحقيق ، ولا يؤدى إغفال إخطار جهات معينة بالتحقيق إلى التأثير فيه ، ولا يبطل التحقيق امتناع المتهم عن الإدلاء بأقواله وإبداء دفاعه بعد تمكينه من ذلك ويعد عندئذ مفوتاً على نفسه حق الدفاع ، كما لا يبطل التحقيق رفض المحقق السماح للمتهم بالاستعانة بمحام .

والأصل أن يجرى التحقيق كتابة ولا يجوز إجراؤه شفاهة إلا إذا أجاز القانون ذلك ، بيد أنه يتعين فى تلك الحالة قصر التحقيق الشفاهى على المخالفات اليسيرة وقصر العقاب الموقع بموجبه على الجزاءات الخفيفة كالإنذار ، كما يتعين إلزام السلطة المختصة بإصدار قرار الجزاء بإثبات مضمون التحقيق بقرار الجزاء وإلا تعين إبطاله .

ويجب أن يتوافر للتحقيق مقومات الصحة التى تتحصر فى مواجهة المتهم بالمخالفة المنسوبة إليه وأدلة الاتهام وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة أمامه لمناقشة الشهود وإجابة طلباته المتعلقة بسماع شهود النفى إن كانت شهادتهم منتجة .

وإذا كان التحقيق هو حجر الزاوية فى قرار الجزاء فلا يجوز توقيع الجزاء إذن إلا بعد الانتهاء من التحقيق ، كما يلزم أن تكون أوراق التحقيق موجودة وقت توقيع الجزاء بيد أن فقدها لا يؤثر فى القرار الصادر ولا يبطله لأن هذا الفقد لا يسقط أصلاً الذنب إلا أنه يجب أن يثبت على وجه القطع أن الجزاء وقع بناء على تحقيق أجرى بالفعل .

المبحث الثانى

قرار الجزاء الإدارى

يتعين على المحقق بعد الانتهاء من التحقيق أن يعد مذكرة يلخص بها كافة الأدلة والشواهد والقرائن المستخلصة منه سواء كانت بالإثبات أو النفى ، وأن يرجح بينها ويبدى رأيه فى الاتهام سواء فى صالح المتهم أو ضده وفى الحالة الأخيرة يستحسن أن يقترح التصرف الملائم سواء بالحفظ أو بتوقيع جزاء إدارى أو بالإحالة إلى مجلس التأديب المختص ، بيد أن تلك التوصيات على أهميتها لا تقيد السلطة الرئاسية التى يرفع إليها المحقق أوراق التحقيق ومذكرته ، فلها أن تصدر فى شأن التحقيق ما تشاء من قرارات بمطلق سلطتها التقديرية ، وإن لم تقتنع بتوصية المحقق بالبراءة، كما لها أن تتجه مباشرة إلى الإدانة أو أن تقرر إعادة التحقيق بواسطة محقق آخر ، وإن كانت التوصية بالإدانة كان لها أن تقرر الحفظ أياً كان نوع المخالفة ودرجة جسامتها ، كما يكون لها أن توقع على المذنب جزاء إدارى أو أن تحيله إلى مجلس التأديب المختص إن رأت أنه يستحق جزاء أشد يخرج عن دائرة النصاب المحدد لها بالنص .

وإذا ما قررت السلطة الرئاسية معاقبة المتهم بجزاء إدارى وأصدرت قراراً بذلك فإنها تتقيد فى إصداره بثلاث قواعد أساسية :

أولها – أن تستهدف من الجزاء المصلحة العامة وحدها فيجب أن يصدر القرار مجرداً عن الميل والهوى ، ومبرءاً من إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها .

ثانيها – مراعاة التناسب بين شدة الجزاء ودرجة جسامة المخالفة فلا تتشدد إلى حد الإفراط ولا تتساهل إلى حد التفريط .

ثالثها – وأهمها تسبيب القرار ، فرغم أن قرار الجزاء لا يخرج عن كونه قراراً إدارياً ، وبالرغم من أن الإدارة لا تلتزم أصلاً بتسبيب قراراتها إعمالاً للأصل العام الذى لا يشترط التسبيب لصحة القرارات الإدارية والذى يفترض قيام كل قرار إدارى على سبب يبرره ما لم يثبت العكس ، فإن السلطة الرئاسية ملزمة – استثناءً من قرينة صحة القرار الإدارى – بتسبيب ما تصدره من قرارات تأديبية ، فلا تكون تلك القرارات صحيحة إلا إذا كانت مسببة .

والمخالفة التأديبية التى هى كل إخلال بواجبات الوظيفة أو خروج على مقتضياتها هى سبب القرار التأديبى ، بيد أنه لا يجوز فى تسبيب هذا القرار الوقوف عند هذا المعنى العام بنسبته أو نسبة سوء التصرف إلى المذنب بل يتعين أن يشتمل التسبيب على الواقعة أو الوقائع المستوجبة للجزاء وتاريخ ومكان وقوعها والعناصر الأساسية التى قام عليها الجزاء والظروف والملابسات التى أحاطت بارتكاب المخالفة وكان لها وزن فى تقدير الجزاء ، والأساس النظامى للقرار والمواد المطبقة على المخالفة ، ويجب أن تكون تلك الأسباب مستخلصة استخلاصاً سائغاً من الواقع والتحقيق وأن تكون متناسقة مع بعضها .

ويجب أن يشتمل قرار الإحالة على بيانات الدعوى الأساسية وهى اسم المتهم ووضعه الوظيفى والمخالفة المنسوبة إليه .

ويعتبر المتهم محالاً إلى المحاكمة التأديبية من تاريخ صدور قرار الإحالة ومن هذا التاريخ تتوقف الولاية التأديبية للسلطة الرئاسية بكافة درجاتها حتى صدور الحكم فى الدعوى ، فلا يكون لها أن تتدخل فى سيرها أمام مجلس التأديب ، كما ينشأ اعتباراً منه المركز القانونى للمحال وتترتب آثاره المحددة بالنص كالحرمان من الترقية بصفة مؤقتة حتى تاريخ صدور الحكم فى الدعوى .

والإحالة إلى مجلس التأديب لا تغل يد السلطة الرئاسية المختصة عن البت فى طلب الاستقالة إلا إذا وجد نص فى النظام يمنع قبول استقالة المحال إلى المحاكمة التأديبية بيد أنها تحول دون انهاء الخدمة بسبب الانقطاع الذى يعد بذاته مخالفة جديدة تستوجب الجزاء المناسب ، ومع ذلك يتعين مراعاة إنهاء الخدمة بسبب الانقطاع قبل الإحالة إنما يبطل قرار الإحالة لصدوره على غير محل .

وليس للسلطة الرئاسية أن تعاقب المتهم بعد إحالته إلى المحاكمة التأديبية وإن صدر قرار منها بتوقيع جزاء عليه بعد صدور قرار الإحالة فإن قرار الجزاء الإدارى لا ينتج أثراً ولا يسلب اختصاص مجلس التأديب بنظر الدعوى بعد أن انعقد له بصدور قرار الإحالة ، بيد أن معاقبة المتهم إدارياً قبل الإحالة بجزاء مما يدخل فى نصاب السلطة الرئاسية بموجب قرار صادر منها تستوجب الحكم بعدم جواز نظر الدعوى التأديبية المحالة إلى مجلس

التأديب والمقامة ضد المتهم بمقتضى قرار الإحالة لسبق معاقبته بقرار إدارى .

المبحث الثالث

المحاكمة التأديبية

تبدأ إجراءات المحاكمة التأديبية بإعلان المتهم بالتهمة المنسوبة إليه وبموعد الجلسة المحددة لنظرها ، ويعد هذا الإعلان إجراءً جوهرياً لا تنعقد المحاكمة بدونه ، ولذلك فإن إغفاله يؤدى إلى بطلان جميع الإجراءات التالية به بما فى ذلك الحكم التأديبى باعتبار أن المحاكمة شابها عيب جسيم يضر ضرراً بالغاً بالمتهم .

وقد تكون المحاكمة أمام مجلس تأديب أو أمام المحكمة التأديبية طبقاً لأحكام قانون مجلس الدولة .

ويتعين تمكين المتهم من حضور جلسات المحاكمة ، بيد أنه إذا كان قد أعلن بالإحالة والتهمة والجلسة الأولى فإن تخلفه عن الحضور لا يؤثر فى سير الدعوى ولا يحول دون نظرها أو الاستمرار فى نظرها إن تخلف عن حضور الجلسات التالية للجلسة الأولى ما لم يوجب النص إعادة إعلانه مجدداً عند التخلف عن الحضور ، ومع ذلك فإن عقد جلسة تالية لم يحدد تاريخها فى جلسة سابقة دون إخطار المتهم يبطل الإجراءات التالية .

وخلاصة القول فى هذا الصدد أنه إذا كان المتهم قد أعلن بالإحالة والتهمة والجلسة فإن تخلفه عن الحضور لا يؤثر فى سير الدعوى ولا يحول دون الاستمرار فى نظرها ، أما إن أغفلت هيئة المجلس إعلانه فإن كافة

الإجراءات التالية تبطل بما فى ذلك الحكم ، وأن حضور جلسة ثم التخلف عن باقى الجلسات لا يستلزم تجديد إعلان المتهم .

وعلى مجلس التأديب أن يراعى بعد إعلان المتهم بالجلسة الأولى وحضوره أن يكون على علم بكل جلسة تالية من واقع حضوره الجلسة السابقة ، كما عليه أن يمكنه من حق الدفاع وأن يسمح له بالاستعانة بمحام أو وكيل .

ويشترط فى عضو مجلس التأديب عدم العلم السابق بالدعوى ، لأنه يجلس مجلس القضاء فيشترط فيه ما يشترط فى القاضى - عادة - فى هذا الشأن .

وشرط عدم العلم السابق بالدعوى يتنافى مع الاشتراك فى الاتهام أو التحقيق أو الادعاء أو تقديم شكوى ضد المتهم أو إعداد تقرير سابق عنه ، وعلى العموم لا يصح أن يكون العضو قد شارك فى أى عمل يكسبه قناعة سابقة بشأن الاتهام الموجه إلى المتهم .

ويتحدد اختصاص مجالس التأديب عادة على أساس النصاب الجزائى المسموح بتوقيعه ثم على أساس درجة المحال إلى المحاكمة التأديبية .

واختصاص مجالس التأديب يقتصر على المؤاخذة التأديبية فليس لها أن تنظر فى مدى صحة أو مشروعية القرارات التأديبية الصادرة من سلطات التأديب الإدارية ، وليس لها أن تتناول مسألة من اختصاص الإدارة أو أى جهة قضائية أخرى ، وهى إن فعلت لا يرتب فعلها أثراً ويعد عملاً مادياً .

وإذا ما تبين المجلس عدم اختصاصه واختصاص مجلس آخر بالدعوى فعليه أن يعيد الدعوى إلى سلطة الإحالة لتحيلها إلى المجلس المختص وليس له أن يحيل الدعوى مباشرة إلى المجلس المختص .

وتعد القواعد المعدلة لاختصاص المجالس التأديبية من القواعد الإجرائية التي تسرى بأثر مباشر على الدعاوى التى لم يتم الفصل فيها .

وفى حالة تعدد المتهمين بارتكاب مخالفة تأديبية واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ارتباطاً لا يقبل التجزئة واختلاف كل متهم عن الآخر فى الدرجة ، فإن العدالة تقتضى توحيد الجهة التى تتولى المحاكمة حتى لا يؤدى تعدد المحاكمات إلى تضارب الأحكام والجزاءات وإطالة وتكرار الإجراءات وضياع الوقت والجهد ، وتعد محكمة أعلاهم درجة فى تلك الحالة هى الهيئة المختصة بالمحاكمة التأديبية .

والأصل أن الدعوى التأديبية تنقضى بانتهاء خدمة المحال إلى المحاكمة ما لم يقرر النص – فى غير حالات الوفاء – الاستمرار لفى نظر الدعوى وتوقيع عقوبة من العقوبات الجائز توقيعها على من انتهت خدمته كالخصم من المعاش أو الغرامة .

ولا يلتزم مجلس التأديب عند نظر الدعوى بإعادة التحقيق ، وفى ذات الوقت فإنه يملك أن يجرى ما يشاء من تحقيقات بكامل هيئته أو بواسطة عضو يندبه لهذا الغرض من بين أعضائه ، كما أنه لا يلتزم بالاستجابة إلى طلب ندب خبير متى قدر أن الأمر لا يحتاجه ، ولا يلتزم بتعقب أوجه دفاع المتهم ويكفيه أن يرد عليها جملة من واقع أدلة الإثبات ، ولا يلتزم بسماع كل

شاهد نفى يطلب المتهم سماع شهادته فله أن يقدر مدى لزومها وجدواها فى ضوء اتصالها بواقع الدعوى .

على المجلس أن يتقيد بقواعد الإثبات عند استخلاص وقائع الاتهام وعليه أن يستخلصها من أدلة وأصول تنتجها بشرط أن تكون ثابتة فى الأوراق كما عليه أن يستخلص البراءة من عدم وجود دليل على الإدانة أو من عدم كفايته ، ويجب أن يكون دليله منطقياً ومتوائماً مع الحقيقة أياً كان مصدره وذلك سواء انتهى إلى الإدانة أو إلى البراءة .

ويخضع تقدير كفاية الأدلة لسلطان المجلس فهو يستقل بتقدير دلالة التقارير الفنية وبوزن الشهادة التى هى إخبار شفهى يدلى به الشاهد أمام المجلس بعد أداء اليمين على الوجه الصحيح ، فله الحق فى تقديرها ولو كانت رواية منقولة عن الغير ، وليس له أن يتدخل فى رواية الشاهد ، ولكنه يملك أن يأخذ بأقوال شاهد معين فى أحد مراحل التحقيق دون أخرى ، وله أن يطرح أقوال الشاهد أثناء المحاكمة ويعتد بما قاله أثناء التحقيق أو العكس. وله أن يطرح أقوال الشهود إن تناقضت ، أو أن يصطفى منها ما يطمئن إلى صحته .

ومن قضاء مجلس الدولة فى هذا الشأن :

- ضمانات التأديب التى قصد منها توفير الاطمئنان لصاحب الشأن تحول دون اشتراك عضو مجلس التأديب بأول درجة فى مجلس التأديب الأعلى [1].

---

(1) طعن ٧٢٤ لسنة ٣٢ق جلسة ١٩٨٦/٦/٢٨ .

- وجوب إيداع مسودة قرار مجلس التأديب عند النطق به ، عدم الإيداع فى هذا الوقت والإيداع قبله أو بعده يرتب البطلان ([1]).

- قرارات مجالس التأديب التى لا تخضع للتصديق من جهات إدارية تختص المحكمة العليا بنظر الطعن فيها ، أساس ذلك أن تلك القرارات لا تخضع لقواعد التظلم ولا يجوز سحبها أو التعقيب عليها من جهة الإدارة ، ومجالس التأديب تستنفذ ولايتها بإصدارها فلا يحق سحبها أو الرجوع فيها أو تعديلها فهى أقرب إلى أحكام المحاكم التأديبية من هذا النظر ولا يصح وصفها بأنها قرارات نهائية لسلطات تأديبية بالمعنى المقصود فى البند التاسع من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة ، وطالما أنها ليست من القرارات الإدارية التى تدخل فى اختصاص محاكم القضاء الإدارى والمحاكم الإدارية فإن نظر الطعن فيها ينعقد للمحكمة الإدارية العليا ([2]) .

- لا يضار الطاعن بطعنه ، إذا قبل الطعن وأعيدت الدعوى إلى مجلس التأديب فلا يجوز له تشديد الجزاء لأن الطعن لا ينقلب وبالاً على صاحبه ([3]) .

ولكن ماهو الحكم التأديبى ؟

([1]) طعن ٢٢٤٠ لسنة ٣١ق جلسة ١٩٨٧/٧/١٨ .
([2]) طعن ٢٨ لسنة ٢٩ق جلسة ١٩٨٥/١٢/١٥ .
([3]) طعن ٢٨ لسنة ١٩ق جلسة ١٩٨٦/٣/٢٩ .

الحكم التأديبى :

بعد أن يكون للمجلس التأديبى تصور كامل لعناصر الاتهام ومدى ثبوته من واقع الأدلة والقرائن والشواهد فإنه يصدر حكماً يتخذ شكل الأحكام القضائية بالمعنى الحرفى للكلمة لأنه يفصل فى دعوى قائمة بين سلطة الاتهام والادعاء وبين المتهم ، ولذلك يتعين أن يشتمل الحكم على كافة العناصر التى تغنى عن الرجوع إلى سواه وأن يكون فى ذاته دالاً على المقصود منه ، ولذلك يتعين أن يشتمل على ديباجة تضم اسم المتهم وبيانات الدعوى ، وعلى وقائع الاتهام وأدلة الإدارة عليه ودفاع المتهم وأدلته النافية للتهمة ، ثم بعد ذلك يوازن بين أدلة الاتهام وأدلة النفى فى أسبابه التى يتعين أن تكون منتجة فى الدعوى سواء من حيث الواقع أو القانون وأن تستند إلى أوراق مودعة بملفها وأن ترتبط بمنطوق الحكم سواء انتهى إلى الإدانة أم إلى البراءة ، ويتعين أن يكون هذا المنطوق واضحاً فى الدلالة على المقصود منه وأن يقتصر على اختصاص المجلس فلا يمتد إلى أمور تدخل فى اختصاص الإدارة ، فإن كان بالإدانة اقتصر على تحديد العقاب وإن كان بالبراءة قضى بها دون تجاوز .

وينسب الحكم إلى هيئة المجلس بكاملها ويتعين أن يوقع من جميع أعضاء المجلس ولا يجوز أن يشار فيه إلى صدوره بالأغلبية لما فى ذلك من إفشاء غير جائز لسر المداولة .

سقوط الدعوى التأديبية :

هو سقوط حق الإدارة فى العقاب وفى إقامة الدعوى التأديبية بعد انقضاء مدة معينة على ارتكاب المخالفة أو على اكتشافها ، وهو يحول دون بقاء سيف المساءلة مسلطاً على رقبة المخالف إلى الأبد ، الأمر الذى يؤدى إلى أن يختل اتزانه ويقل انتاجه ، ويقوم السقوط على قرينة لا تقبل إثبات العكس مفادها أن انقضاء مدته إنما يعنى الالتفات عن المخالفة وحفظها .

ويحقق السقوط عدة مزايا من أهمها ما يلى :

١- انعدام الجدوى من الملاحقة بعد مدة طويلة لصعوبة تحديد المسئولية وضياع معالم المخالفة واندثار عناصرها .

٢- فقد المخالفة لأهميتها بعد فترة من ارتكابها وتخلف عنصر الردع فى العقاب بعد مضى فترة طويلة على المخالفة .

٣- بقاء الموظف مهدداً لفترة السقوط باحتمال تحريك المساءلة التأديبية فى مواجهته يكفى بذاته لزجره .

٤- تحقيق المصلحة العامة بعدم بقاء الموظف مهدداً فى مركزه الوظيفى بالعقاب دون نهاية .

٥- انقضاء فترة السقوط دون مخالفة جديدة إنما يعنى صلاح حال الموظف خلالها الأمر الذى يجعل من عقابه أمراً غير ذى موضوع .

وترى المحكمة الإدارية العليا أن ميعاد سقوط الدعوى الذى يبدأ من تاريخ علم الرئيس المباشر لا يعد محلاً لإعماله إلا إذا كان هذا الرئيس متورطاً فى المخالفات التأديبية المنسوبة إلى مرعوسيه ([1]) .

كما تقرر أنه لا أثر لانتهاء مدة الضمان العقدية على المسئولية التأديبية للعاملين لأن مدة الضمان العقدية هى إحدى الأحكام العقدية التى تحكم العلاقة بين المقاول وجهة الإدارة ولا أثر لهذه المدة على المسئولية التأديبية المبنية على المخالفات التأديبية التى تسقط وفقاً لميعاد سقوط الدعوى التأديبية دون ارتباط بميعاد الضمان اللائحة أو التعاقدى ([2]) .

والدعوى التأديبية لا تقبل السقوط بمضى المدة سواء على ارتكاب المخالفة أو اكتشافها إلا بنص يتضمن تحديداً قاطعاً لمدة السقوط ، فإن وجد مثل هذا النص امتنعت المساءلة التأديبية بعد انقضاء المدة المحددة به ، ومن المعتاد أن تكون تلك المدة طويلة نسبياً فى الحالات التى تبدأ فيها من تاريخ ارتكاب المخالفة ، فى حين أنها تكون أقصر فى الحالات التى تبدأ فيها من تاريخ علم الرئيس المباشر بالمخالفة واكتشافها .

وتنقطع مدة السقوط بأى إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وتسرى المدة من جديد من آخر إجراء تمَّ صحيحاً ، وإذا انطوت المخالفة على جريمة جنائية فإن ميعاد سقوط الدعوى التأديبية لا يسرى إلا من تاريخ صدور الحكم الجنائى ، ولذلك فإنه إذا قرر مجلس التأديب وقف

([1]) طعن ١٦٢٨ لسنة ٣١ق جلسة ١٩٨٩/٣/٤ .
([2]) طعن ٣٠٦٣ لسنة ٣١ق جلسة ١٩٨٨/٢/٢٠ .

الدعوى لحين الفصل فى الاتهام فإن قراره لا يعد إجراءً أخيراً يبدأ منه ميعاد السقوط . وفى حالة تعدد المتهمين فإن انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يؤدى إلى انقطاعها بالنسبة إلى الباقين .

انقضاء الدعوى التأديبية :

يعتبر المتهم بوصفه موظفاً عاماً هو محل الدعوى التأديبية والمسائلة ولذلك فإن الدعوى تنقضى بزوال المتهم من الوجود بالوفاء أو بفقد صفة الموظف العام ، إذ لا جدوى من الاستمرار فى المساءلة التأديبية بعد ذلك ولأن الحكم الذى يصدر فى الدعوى أو القرار الذى يتضمن توقيع الجزاء إنما سيرد على غير محل .

وانقضاء الدعوى بوفاة المتهم أمر لازم إذا وقعت الوفاة بعد الاتهام أو التحقيق أو أثناء إعداد قرار الجزاء أو أثناء المحاكمة أو بعد العرض على سلطة التصديق وقبل صدور قرارها بالتصديق على الحكم .

أما انقضاء الدعوى بزوال صفة المتهم كموظف عام فإنه يقع فى حالات الاستقالة وانتهاء الخدمة بسبب الانقطاع ولغير ذلك من الأسباب غير الوفاء ، بيد أنه لا يقع إذا منع النص قبول الاستقالة بعد اتخاذ إجراءات التأديب أو أثناء المحاكمة أو منع الفصل بسبب الانقطاع أو قضى بالاستمرار فى إجراءات التأديب أو المحاكمة بعد انتهاء الخدمة بالإحالة إلى المعاش مع تحديد عقوبة خاصة من العقوبات الجائز توقيعها على من انتهت خدمتهم كالغرامة .

والجدير بالذكر أن توقيع عقوبة تأديبية على من انتهت خدمته كالخصم من الراتب أو تأجيل موعد العلاوة أو الحرمان منها أو خفض الدرجة يجعل الحكم الصادر بالعقوبة أو قرار الجزاء غير قابل للتنفيذ ويصمه بالبطلان المطلق الذى لا يحتاج تقريره إلى أى إجراء آخر ، وهو ما يستوجب العودة إلى المساءلة أو المحاكمة بإجراءات جديدة لتوقيع عقوبة قابلة للتنفيذ على من انتهت خدمته .

الفصل الخامس

ضمانات التأديب

تهدف ضمانات التأديب إلى إظهار الحقيقة وحماية المصلحة العامة ، وذلك فضلاً عن مراعاة انسانية الموظف العام وتحقيق العدالة ، فأساسها العام هو مراعاة قواعد العدالة والإنصاف .

وتوجد ضمانات محددة يجب مراعاتها عند التحقيق وأخرى يجب مراعاتها عند المحاكمة التأديبية ، وذلك بالإضافة إلى قواعد عامة تحكم التأديب كأصل عام .

ونوجز ما سبق كما يلى :

المبحث الأول - ضمانات التحقيق .

المبحث الثانى - ضمانات المحاكمة .

المبحث الثالث - الضمانات التأديبية العامة .

المبحث الأول

ضمانات التحقيق

يجب أن يراعى التحقيق الإدارى أمرين فى وقت واحد ، هما الفاعلية والضمان .

وتهدف الإدارة للفاعلية لضمان حسن سير المرافق العامة وقيام العاملين بها بواجباتهم الوظيفية ، إشباعاً للحاجات العامة للمواطنين .

أما الضمان فهو أمر أساسى يجب مراعاته دائماً ، فهو حق من حقوق الإنسان ، وضمانة دستورية وقانونية فى وقت واحد ، فالأصل العام هو " أن كل إنسان يعد بريئاً حتى تثبت إدانته "(١) .

كما يؤكد الدستور المصرى صراحة أن الأصل هو براءة الإنسان إلى أن تثبت إدانته ، حيث تقرر المادة ٦٧ منه ما يلى :

" المتهم برئ حتى تثبت إدانته فى محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه " .

---

(١) راجع نص المادة ١/١١ من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ .

٣٩ - أهم ضمانات التحقيق :

تنص المادة ٧٩ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على ما يلى :

" لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً . ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزاء الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونه فى القرار الصادر بتوقيع الجزاء " .

ويمكن القول أن أهم ضمانات التحقيق هى :

أولاً - التحقيق الكتابى :

ثار خلاف بين الفقه حول مدى ضرورة أن يكون التحقيق مكتوباً فى حالة عدم وجود نص يتطلب ذلك ، ويتجه الرأى الغالب إلى ضرورة أن يكون التحقيق مكتوباً .

وقد حسم قانون العاملين المدنيين بالدولة هذا الخلاف ، حيث اشترط صراحة فى المادة ٧٩ منه ضرورة أن يكون التحقيق مكتوباً ، وذلك باستثناء حالتين :

إحداهما : توقيع عقوبة الإنذار ، والثانية : توقيع عقوبة الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام . ويشترط فى هاتين الحالتين أن يثبت مضمون التحقيق الشفوى فى القرار الصادر بتوقيع الجزاء .

ثانياً – توجيه التهمة :

من الضمانات الأساسية اللازمة لسلامة التحقيق ضرورة توجيه التهمة للموظف الذى يتم التحقيق معه ، فيجب مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه تحديدا ، وأن يكون التحديد واضحاً ومحدداً ، فلا بد من مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه دون لبس أو إبهام ، ليتمكن من الدفاع عن نفسه ، وتؤكد المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ بقولها : " يبين من الرجوع إلى الأحكام المنظمة لتأديب العاملين ، أنها تستهدف فى مجموعها توفير الضمانات لسلامة التحقيق الإدارى ، وتيسير وسائله بغية الوصول إلى الحقيقة . ومن الضمانات الجوهرية التى حرص الشارع على مراعاتها فى التحقيق الإدارى المواجهة ، وذلك بإيقاف العامل على حقيقة التهمة المسندة إليه ، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التى تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلى بأوجه دفاعه " (١).

ثالثاً – سماع دفاع المتهم :

من ضمانات التحقيق الأساسية والتى لا غنى عنها ، سماع أقوال الموظف المتهم بارتكاب مخالفة تأديبية وتحقيق أوجه الدفاع المختلفة التى يدلى بها طالما أنها متصلة بالمخالفة ويمكن أن تؤثر فيها . وقد نصت على حق الدفاع المادة ٦٩ من الدستور بقولها " حق الدفاع أصالة أو بالوكالة

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ، بتاريخ ١٩٦٧/١٢/١٦ ، المجموعة ، السنة ١٣ ، صفحة ٢٧٣ .

مكفول . ويكفل القانون لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم " .

تقول المحكمة الإدارية العليا : " حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول ، لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه ..... يتعين كقاعدة عامة أن يستوفى التحقيق مع العامل المقومات الأساسية التى يجب توافرها بصفة عامة فى التحقيقات ، خاصة توفير الضمانات التى تكفل للعامل الإحاطة بالاتهام الموجه إليه وإبداء دفاعه وتقديم الأدلة وسماع الشهود .

يكون التحقيق باطلاً إذا ما خرج على الأصول العامة الواجبة الاتباع فى إجرائه وخرج على طبيعته الموضوعية المحايدة والنزيهة ما دام فى أى من تلك العيوب التى تشوبه مساس بحق الدفاع([1]) .

وقد نصت المادة ٤٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة على ذلك صراحة ، حيث قررت أنه لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه .

وتحقيق ذلك يتطلب تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه ، ويتطلب ذلك مراعاة ما يلى :

١- إخطار المتهم بالتهمة الموجهة إليه وبأدلة الإدارة .

٢- منح المتهم أجلاً معقولاً لتحضير دفاعه .

([1]) حكمها بتاريخ ٤ يناير ١٩٨٩ ، الطعن رقم ٩٥١ لسنة ٣٢ق ، الموسوعة ، صفحة ٤٥٢ .

٣- يكون للمتهم الدفاع عن نفسه شفاهة أو كتابة ، ومن حقه تقديم مذكرة بدفاعه يرفق بها ما يشاء من مستندات .

٤- لمستلزمات الدفاع ، يكون للمتهم حق الطعن فى تصرفات رؤسائه مع عدم الخروج على واجب توقيرهم .

٥- يجب إمهال المتهم المريض بمرض عقلى لحين شفائه ، حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه .

٦- يجب تمكين المتهم من الاستعانة بشهود لنفى ماهو منسوب إليه ، طالما كانوا محددين ومعروفين ولهم صلة بالوقائع محل التحقيق ، بدون المماطلة أو التسويف .

٧- يجب مواجهة المتهم بالتعديل فى وصف التهمة المسندة إليه وأدلة الإثبات متى كان التعديل فى غير صالح المتهم .

٨- حق المتهم فى حضور محاميه معه فى التحقيق ، وهو حق دستورى منصوص عليه فى المادة ٦٩ من الدستور .

٩- حق المتهم ومحاميه فى حضور إجراءات التحقيق ، إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجرى فى غيبته على أن يكون للمتهم فى هذه الحالة إثبات ذلك فى محضر التحقيق .

١٠- حق المتهم فى الاطلاع على التحقيق الذى أجرى معه والأوراق المتعلقة به .

رابعاً – حياد المحقق :

ليكون التحقيق سليماً من الناحية القانونية ، يجب أن يكون المحقق محايداً ، وإلا أدى عدم حياد المحقق إلى بطلان التحقيق .

تقول المحكمة الإدارية العليا " يشترط لسلامة التحقيق مع العامل المحال للمحاكمة التأديبية أن تتوافر ضمانات التحقيق التى أوجبها الشارع ، من أهم هذه الضمانات توافر الحيدة التامة فيمن يقوم بالتحقيق وتمكين العامل من اتخاذ كل ما يلزم لتحقيق أوجه دفاعه ، فقيام مقدم الشكوى بالتحقيق مع المشكو فى حقه يفسد التحقيق ويبطله .... مما يؤدى إلى بطلان التحقيق والقرار الذى قام عليه " (1) .

---

(1) حكمها بتاريخ ١٩٨٦/١٢/١٦ ، الطعن رقم ٣١/١٣٤١ق ، الموسوعة ، صفحة ٤٤٧ و ٤٤٨ .

المبحث الثانى

ضمانات المحاكمة

٤٠ – أهم ضمانات المحاكمة :

تقرر المحكمة الإدارية العليا القاعدة الأصولية فى هذا الشأن بقولها "من المبادئ العامة لشريعة العقاب فى المجالين الجنائى والتأديبى أن المتهم برئ حتى تثبت إدانته فى محاكمة قانونية تكفل لها فيها سبل الدفاع عن نفسه أصالة أو بالوكالة ، ورد هذا لمبدأ فى إعلان حقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية والدساتير ومنها الدستور الدائم فى مصر " ([١]).

ويمكن القول بأن أهم ضمانات المحاكمة – سواء أمام مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية – هى :

أولاً – حيدة المحكمة :

من الأصول العامة المقررة كضمانة فى المحاكمة التأديبية ضرورة حيدة المحكمة ، وهو ما تؤكده المحكمة الإدارية العليا بقولها " إن الأصل فى المحاكمات الجنائية والتأديبية ، أن من يبدى رأيه يمتنع عليه الاشتراك فى نظر الدعوى والحكم فيها ، وذلك ضماناً لحيدة القاضى أو عضو مجلس التأديب الذى يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام ، حتى

([١]) حكمها بتاريخ١٩٨٩/٦/١٧، الطعن رقم ١٦٣٦/٣٤ق ، المجموعة ، صفحة٤٥٩.

يطمئن إلى عدالـة قاضيـه ، وتجرده من التـأثر بعقيدة سبق أن كونهـا عـن المتهم موضوع المحاكمة " ([1]) .

ثانياً – تقيد المحكمة بقرار الإحالة :

الأصل العام المقرر في هذا الشأن ، هو تقيد المحكمـة بمـا ورد بقـرار إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية، حيث يذكر في قراراتهم المنسوبة إلـى المتهـم ، فهـى تتقيد بـالمتهمين المحـالين إليهـا والتهم المحـددة فـى قـرار الإحـالة .

وتأكيداً لذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا أن " المحكمة التأديبيـة تتقيد بقرار الاتهام ، سواء بالنسبة إلى المخالفات المبينة بـه أو العـاملين المنسـوبة إليهم هذه المخالفات .... فلا يجوز للمحكمة أن تدين العامل في تهمة لم تـرد بذلك القـرار ولـم تكـن أحـد عنـاصر الاتهـام .... وأنـه وإن كـانت المحكمـة التأديبية مقيدة بالمخالفات المحددة في قرار الاتهـام ، إلا أن الـذى لاشك فيـه أنها لا تتقيد بالوصف القانوني الذي تسبغه النيابة الإدارية على الوقـائع التـى وردت في القرار المذكور ، بل عليها أن تمحص الوقـائع المطروحـة أمامهـا بجميع كيوفها وأوصافها وأن تنزل عليها حكم القانون "([2]) .

([1]) حكمها بتاريخ ١٩٦٨/١١/٢٣ ، المجموعة ، السنة ١٤ ، صفحة ٤٧ .

([2]) حكمها بتاريخ ١٩٦٥/٢/٢٠ ، المجموعة ، السنة العاشرة ، صفحة ٦٨٢ .

ثالثاً – مواجهة المتهم بالمنسوب إليه :

يجب أن يعلن المتهم بقرار الإحالة ، وتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى ، فإذا لم يتم ذلك على الوجه الذى حدده القانون عد عيباً شكلياً فى الإجراءات يبطل المحاكمة كما يبطل الحكم الصادر فيها .

رابعاً – تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه :

يعتبر حق الدفاع من الحقوق الأساسية لعدالة أى محاكمة ، ولذلك يعد من الضمانات الأساسية فى المحاكمة التأديبية شأنها فى ذلك المحاكمة الجنائية .

وقد استقرت أحكام القضاء الإدارى على أن " الإخلال بحق الدفاع فى أى شكل من أشكاله ، يؤدى إلى بطلان إجراءات المحاكمة التأديبية"(1).

وتقرر المحكمة الإدارية العليا " من المبادئ الأساسية الحاكمة لشريعة العقاب أياً كان بنوعيه حتمية أن الإنسان برئ حتى تثبت إدانته بأدلة حقيقية بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه ..... يتعين أن تصدر أحكام المحاكم التأديبية مسببة على نحو كاف وغير مجهل بالنسبة لوقائع الاتهام ومدى حدوثها وأدلة ثبوتها ونسبتها قبل عامل محدد أو أكثر وتكييفها القانونى كجريمة تأديبية " (2).

---

(1) حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٩٥١/٦/٧،المجموعة، السنة ٥، صفحة ١٠٢١ .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٨٩/٦/٢٤ فى الطعن رقم ٣٢/١٦٦٩ق ، الموسوعة ، صفحة ٧٧٥ .

المبحث الثالث

الضمانات التأديبية العامة

يمكن إيجاز أهم هذه الضمانات فيما يلى :

أولاً – أصل البراءة :

يقتضى هذا الضمان اعتبار المتهم بريئاً إلى أن تثبت إدانته ، فلا يجوز قبل ثبوت الإدانة معاملته كمدان ، أو الانتقاص من حقوقه الوظيفية إلا بنص صريح يقرر ذلك مثل الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق مع صرف نصف الراتب وذلك بشرط أن ترد إليه كامل رواتبه إن ثبتت براءته .

ويجرى قضاء المحكمة الإدارية العليا – وبحق – على أن من المبادئ العامة لشريعة الجزاء والعقاب أيا كان نوعه – جنائياً أو تأديبياً – أن المتهم برئ حتى تثبت إدانته فى محاكمة قانونية يكفل له فيها سبل الدفاع عن نفسه أصالة أو وكالة ، وبالتالى فإنه يتفرع على ذلك حظرها على أى إنسان قبل سماع أقواله وتحقيق دفاعه بعد مواجهته بما هو منسوب إليه ومتهم به من أفعال . وتأسيساً على هذا الأساس الدستورى الذى نصت عليه المواد ٦٧ و ٦٩ من الدستور والتى تردد أحكاماً مقررة فى إعلان حقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية لهذه الحقوق(١) .

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٧ يونيو سنة ١٩٨٩ ، فى الطعن رقم ١٦٣٦ لسنة ٣٤ق ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء ٢٩ ، صفحة ٤٥٨ .

ثانياً – عدم الجمع بين إجراءات التأديب :

يكون نظام التأديب مثالياً إذا ما روعى فيه عدم الجمع بين إجراءات التأديب الأساسية فلا يتولى من باشر الاتهام التحقيق ولا يتولى من باشر التحقيق توقيع الجزاء ، فالفصل بين سلطات الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء يعد بلا شك ضمانة فعالة لصالح الموظف بيد أن الواقع الإدارى يقتضى جمع الرئيس بين إجراءات الاتهام والتحقيق والجزاء على اعتبار أن التأديب يعد امتداداً للسلطة الرئاسية ، لذلك فإنه فى الحالات التى يعهد الرئيس إلى جهة مختصة بإجراء التحقيق فإن من يندب منها لإجرائه يخضع هو الآخر لرئاسته الأمر الذى يدفعه تلقائياً إلى بذل أقصى الجهد للإيقاع بالموظف المتهم ليصل إلى تحقيق أهداف الرئيس على اعتبار أن الأمر بالتحقيق داخل الأجهزة الإدارية إنما يعنى عادة الرغبة فى توقيع الجزاء ، ولذلك فإن الفصل بين سلطات الاتهام والتحقيق والجزاء داخل النطاق الإدارى يصبح أمراً متعذراً بل مستحيلاً الأمر الذى يجعل من ضمانة حق الدفاع أمراً حيوياً فى هذا الصدد بالنسبة للموظف المتهم .

وإذا كان الفصل بين سلطات الاتهام والتحقيق والجزاء يعد أمراً مستحيلاً داخل النطاق الإدارى ، فإن الأمر يضحى مختلفاً إذا ما أحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية إذ عندئذ لا يجوز لمن يجلس كقاضى فى مجلس التأديب أن يكون قد شارك فى أى إجراء سابق على المحاكمة سواء تعلق الأمر بالاتهام أو التحقيق وإلا أصبح غير صالح لأن يكون عضواً بالمجلس لافتقاده الحياد اللازم لصحة تلك العضوية .

ثالثاً – ضرورة التحقيق :

يعد التحقيق فى ذاته ضمانة جوهرية للموظف المتهم فلا يجوز توقيع العقاب عليه إلا بعد تحقيق كتابى بهدف الوقوف على حقيقة الوقائع المنسوبة إليه ، وبيان الظروف التى أحاطت بها ، وتحديد أدلة الإثبات وتقصى أدلة النفى على وجه التساوى وبذات الدرجة والعناية .

وترى المحكمة الإدارية العليا أنه لا يكفى فى هذا المقام مجرد إلقاء أسئلة على العامل حول معينة ، بل ينبغى مواجهته بالاتهامات المنسوبة إليه، ليكون على بينة منها فيعد دفاعه على أساسها[1] .

رابعاً – كفالة حق الدفاع :

يجب أن يكفل هذا الحق على وجه كامل للمتهم سواء أثناء التحقيق الإدارى أو أمام مجالس التأديب وهو يقتضى بداءة مواجهته صراحة بالاتهام وبعناصره على وجه يمكنه من تحديد مركزه تجاهه وحضوره كافة مراحل التحقيق وكافة جلسات المحكمة وتمكينه من ذلك بإخطاره بمواعيد كل منها ، والسماح له بإبداء دفاعه كتابة وشفاهة ومناقشة الاتهام والاستعانة بمحام أو وكيل وتمكينه من سماع شهود الإثبات ومواجهتهم وسماع شهود النفى الذين يقدمهم طالما كانت شهادتهم منتجة فى وقائع الاتهام ، كما يقتضى السماح له بالاطلاع على أوراق التحقيق أو أوراق ملف الدعوى ونسخ صور منها ، كما يقتضى هذا الحق فى النهاية إخطاره بقرار الجزاء أو بالحكم الصادر

---

(١) حكمها بتاريخ ٢٧ ديسمبر ١٩٨٦ ، فى الطعن رقم ٧٨٠ لسنة ٢٨ق ، الموسوعة، صفحة ٤٧١ .

ضده ليتسنى له التظلم من القرار أو الطعن فى الحكم وهو على بصيرة وبينة من أمره .

وترى المحكمة الإدارية العليا أن الإدانة التى تبنى على نتيجة تحقيق لم تتوافر فيه للمتهم ضمانة تحقيق أوجه دفاعه ودفوعه ، تكون مبنية على أساس فاسد لا يصلح للبناء عليه([1]) .

خامساً – توفر الحياد :

يتعذر تحقيق تلك الضمانة داخل نطاق الأجهزة الإدارية عندما تتبرى السلطة الرئاسية فى ممارسة اختصاصها فى التأديب وتوقيع الجزاء ، لأنها كما سبق القول تجمع عملاً بين الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء الأمر الذى يستحيل معه القول بتجردها من مواجهة الموظف ، ومع ذلك فإن تقيدها بالمصلحة العامة وصالح العمل يقتضى تحليها بالحياد فى مواجهة المتهم ومن ثمَّ فإن تحاملها الظاهر عليه إنما يصم تصرفاتها تجاهه بالانحراف عن المصلحة العامة ويعيبها بإساءة استعمال السلطة ، الأمر الذى يؤدى فى النهاية إلى بطلان تلك التصرفات . وإذا كان هذا هو الحال فى النطاق الإدارى فإن الأمر يختلف إذا ما أحيل الموظف إلى مجلس التأديب إذ يتعين عندئذ أن يتحلى أعضاؤه بالحياد التام الذى يجب أن يكون عليه القاضى فى مواجهة المتهم .

([1]) حكمها بتاريخ ١٩ مايو ١٩٩٠ ، فى الطعن رقم ٢١٢٤ لسنة ٣٢ق ، الموسوعة ، صفحة ٤٦٥ .

سادساً – التزام وصف المخالفة :

يعد التزام وصف المخالفة فى الحالات التى يحدد لها القانون وصفاً خاصاً وعقوبة محددة من الضمانات الأساسية فى مجال التأديب فلا يجوز فى تلك الحالة الانحراف عن هذا الوصف وإضفاء وصف مغاير على المخالفة بغية توقيع جزاء أشد على المخالف يختلف عن الجزاء المحدد للمخالفة .

سابعاً – تسبيب قرار الجزاء والأحكام التأديبية :

لا يكون قرار الجزاء صحيحاً ولا يكون الحكم التأديبى وجود دون تسبيب يتضمن المخالفة التى تم من أجلها توقيع الجزاء أو صدر بسببها الحكم ضد المتهم وأسس الإدانة وأدلتها على أن ترتبط تلك الأسباب بنتائجها وأن تكون مستخلصة استخلاصاً سائغاً من الواقع والأوراق وأن تؤدى إلى النتيجة التى انتهى إليها القرار أو الحكم .

ثامناً – حق رد العضو أو هيئة المحاكمة :

لا يثور استعمال هذا الحق فى حالات الجزاء الإدارى الذى توقعه الإدارة وإنما يجد محلاً لممارسته إذا ما أحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية، ففى تلك الحالة يكون له أن يطلب رد العضو أو الهيئة إذا قدم أسباباً جدية تدل على عدم حياد أى منهما ، ويتعين فى تلك الحالة استبعاد العضو المطلوب رده أو استبدال الهيئة بكاملها إذا ثبت صحة الأسباب التى استند إليها طلب الرد .

تاسعاً - التنحى :

لا يثور التنحى كذلك فى المجال الإدارى فليس للسلطة الرئاسية أن تمتنع عن ممارسة اختصاصها فى التأديب لأى سبب من الأسباب ، ولكن التنحى يجد مجاله داخل نطاق مجالس التأديب أو المحاكم التأديبية ، إذ يتعين على العضو الذى يستشعر الحرج من الاشتراك فى المحاكمة أن يتنحى عن عضوية المجلس أو المحكمة أياً كانت الأسباب التى تدفعه لهذا التنحى ، كما يتعين على السلطة المختصة بتشكيل المجلس أن تنحى أى عضو ترى أنه أصبح غير صالح لعضوية المجلس وذلك ضماناً لتوافر صفات القاضى وتجرده فى كافة أعضاء المجلس ولتكفل للمتهم محاكمة عادلة .

عاشراً - كفالة التظلم :

يجب أن يكفل للموظف بعد توقيع الجزاء عليه بالطريق الإدارى الحق فى التظلم من قرار الجزاء الإدارى إلى السلطة التى وقعت الجزاء ، أو إلى السلطات الأعلى . وليس من شك فى أن هذا التظلم سواء كان ولائياً مقدماً إلى ذات السلطة التى أوقعت الجزاء أو رئاسياً مقدماً إلى سلطة أعلى إنما يتيح إعادة النظر فى الجزاء وما سبقه من إجراءات تأديبية وينير الطريق أمام السلطات الأعلى إذا ما رأت ظلماً قد لحق بالموظف أثناء السير فى إجراءات التأديب ، بيد أنه يتعين فى هذا الصدد الإشارة إلى عدم جواز الإضرار بالموظف بسبب تظلمه فلا يصح تشديد العقاب بعد التظلم ، ولا يجوز معاقبته بسبب تعدد تظلماته أو كثرتها فلا يصح محاسبة من يستشعر الظلم عن تكرار الشكوى ويكفيه رفض شكواه ، كما يتعين الإشارة من

ناحية أخرى إلى أن الموظف ممنوع من أن يتخذ من التظلم وسيلة للتطاول على رؤسائه وتحديهم والتمرد عليهم أو التشهير بهم بل يتعين عليه أن يلتزم في تظلمه حدود اللياقة وألا يتجاوز حقه فى الدفاع عن نفسه .

حادى عشر – الطعن :

يجب أن يترك المجال مفتوحاً أمام الموظف للطعن فى قرار الجزاء الإدارى وفى أحكام مجالس التأديب النهائية أو المصدق عليها أمام القضاء الإدارى المختص ، استناداً إلى الأسباب التى يصح لأجلها الطعن فى القرارات الإدارية وهى عيوب الاختصاص والشكل ومخالفة القانون وتجاوز السلطة . ذلك لأن قرار الجزاء لا يخرج عن كونه مجرد قرار إدارى ، الأمر الذى يقتضى إخضاعه لكافة القواعد التى تخضع لها القرارات الإدارية ومنها جواز الطعن فيه أمام القضاء الإدارى طبقاً لما هو مقرر فى هذا الشأن .

مجمــــوعـــــة

القــوانين والقــرارات المنظمــة

للنيابـة الإدارية(*)

(*) الصـادرة عن هيئة النيابة الإدارية ، وزارة العدل ، ١٩٩٥ .



قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة
بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨
بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمخالفات التأديبية
طبقاً لآخر تعديلاته

باسم الأمة

رئيس الجمهورية

بعد الاطلاع على المادة ٥٣ من الدستور المؤقت .

وعلى القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ الصادر فى مصر بإنشاء النيابة الإدارية .

وعلى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفى الدولة .

وعلى القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن نظام مجلس الدولة .

قرر القانون الآتى

الباب الأول

فى تشكيل النيابة الإدارية

مادة (١) : النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل وتشكل الهيئة من رئيس ومن عدد كاف من نواب الرئيس ومن الوكلاء العامين الأولين والوكلاء العامين ورؤساء النيابة من الفئتين (أ-ب) ووكلاء النيابة من الفئة الممتازة ووكلاء النيابة ومساعديها ومعاونيها . وأعضاء النيابة

الإدارية يتبعون رؤسائهم بترتيب درجاتهم وهم جميعاً يتبعون وزير العـدل . وللوزير حق الرقابة والإشراف على النيابة ، وأعضائها ولرئيس الهيئة حق الرقابة والإشراف على جميع أعضاء النيابة الإدارية .

مادة (٢): تتكون النيابـة الإداريـة مـن إدارات ونيابـات وفـروع لهـا يعيـن عددها واختصاصها ومقر كل منها بقرار من وزير العدل بنـاء علـى اقـتراح رئيس الهيئة وبعد أخذ رأى المجلس الأعلى للنيابة الإداريــة .

مادة (٢) مكرراً: يشكل مجلس أعلى للنيابة الإدارية برياسة الهيئة وعضويـة أقدم ستة من نواب الرئيس ، وعند غياب أحدهـم أو وجـود مـانع لديـه يحـل محله الأقدم فالأقدم من نواب الرئيس ثم الوكلاء العامين الأولين .

ويختص هذا المجلس بنظر كل ما يتعلق بتعيين أعضاء النيابة الإدارية وترقياتهم ونقلهم وإعارتهم وندبهم وكذلك سـائر شـئونهم علـى الوجـه المبيـن فى هذا القانون على أن يكون نظر ما يتعلق منها بالتعيين والترقية بطلب من وزير العدل بناء على اقتراح رئيس الهيئة .

ويؤخذ رأى المجلس فى مشروعات القوانين التـى تنظـم شـئون النيابـة الإدارية .

مادة (٢) مكرراً -١: يجتمـع المجلـس الأعلـى للنيابــة الإداريـة بمقرهـا أو بوزارة العدل بدعوة من رئيسه أو من وزير العدل ، وتكون جميع مداولاتـه سرية ، وتصدر القرارات بأغلبية أعضائه .

ويضع المجلس لائحة بالقواعد التى يسير عليها فى مباشرة اختصاصاته ، ويجوز له أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو أكثر ، وأن يفوضها فى بعض اختصاصاته عدا ما يتعلق منها بالتعيين أو الترقية أو النقل .

الباب الثانى

فى اختصاص النيابة الإدارية

الفصل الأول

أحكام عامة

مادة (٣) : مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى، والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتى :

(١) ملغاة .

(٢) فحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة .

(٣) إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها .

ويجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذى يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه ، وذلك فيما عدا الحالات التى يجرى فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التى يتبعها الموظف .

(٤) تتولى النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية .

ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن فى أحكام المحاكم التأديبية ويباشر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا أحد أعضاء النيابة بدرجة رئيس نيابة على الأقل .

الفصل الثانى

فى الرقابة والفحص

مادة (٥) : ملغاة .

مادة (٦) : ملغاة .

الفصل الثالث

فى مباشرة التحقيق

مادة (٧) : لعضو النيابة الإدارية عند إجراء التحقيق الإطلاع على ما يراه لازماً من الأوراق بالوزارات والمصالح ، وله أن يستدعى الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين .

وتسرى على الشهود الأحكام المقررة فى قانون الإجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة العامة بما فى ذلك الأمر بضبط الشاهد وإحضاره .

مادة (٨) : يجوز للموظف أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجرى فى غيبته .

مادة (٩) : **يجوز لرئيس هيئة النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكلاء العاملين فى حالة التحقيق أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفة المالية أو الإدارية إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء . ويجب فى جميع الأحوال أن يكون الإذن كتابياً وأن يباشر التحقيق أحد الأعضاء الفنيين على أنه يجوز لعضو النيابة الإدارية فى جميع الأحوال أن يجرى تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون الذين يجرى معهم التحقيق فى أعمالهم .**

ويجب أن يحرر محضر بحصول التفتيش ونتيجته ووجود الموظف أو غيابه عند إجرائه .

مادة (١٠) : لرئيس هيئة النيابة الإدارية أو أحد الوكلاء العاملين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك .

ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص ، فإذا لم يوافق الرئيس المختص على وقف الموظف وجب عليه إبلاغ رئيس هيئة النيابة الإدارية بمبررات امتناعه وذلك خلال أسبوع من طلبه ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة .

الفصل الرابع

فى التصرف فى التحقيق

مادة (١١) : يعرض المحقق أوراق التحقيق عقب الانتهاء منه على رئيس القسم بمذكرة مبينا فيها ما أسفر عنه التحقيق من وقائع وتكييفها ورأيه فيها .

مادة (١٢) : إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التى تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها .

ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبرراً لذلك .

وفى جميع الأحوال تخطر الجهة الإدارية التى يتبعها العامل بالإحالة .

وعلى الجهة الإدارية تقديم العامل إلى المحكمة التأديبية أعادت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة .

ويجب على الجهة الإدارية أن تخطر النيابة الإدارية بنتيجة تصرفها فى الأوراق خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية .

مادة (١٣) : ملغاة .

مادة (١٤) : إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية أحالت النيابة الإدارية إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التى يتبعها العامل بالإحالة .

مادة (١٥) : لا تسرى أحكام المواد ١١ و ١٢ و ١٣ و ١٤ على المستخدمين الخارجين عن الهيئة والعمال ويكون التصرف فى التحقيق بالنسبة لهم من اختصاص الجهة التى يتبعونها .

مادة (١٦) : إذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة جاز لرئيس هيئة النيابة الإدارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبى .

ويكون الفصل فى هذه الحالة بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير أو الرئيس المختص .

مادة (١٧) : إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة وتتولى النيابة العامة التصرف فى التحقيق واستيفاؤه إذا تراءى لها ذلك على أن يتم ذلك على وجه السرعة .

الباب الثالث

فى المحاكم التأديبية

المواد من (١٨) حتى (٣٢) ملغاة .

الباب الرابع

فى نظام أعضاء النيابة الإدارية وموظفيها

الفصل الأول

فى الوظائف الفنية

مادة (٣٣) : ملغاة .

مادة (٣٤) : يجوز أن يعين فى الوظائف الفنية والإدارية رجال القضاء والنيابة وأعضاء مجلس الدولة والموظفون الفنيون بإدارة قضايا الحكومة والمشتغلون بالتدريس فى كليات الحقوق أو تدريس مادة القانون فى الكليات الأخرى بالجامعات المصرية ويكون تعيين هؤلاء فى وظائف النيابة الإدارية المماثلة لوظائفهم أو التى تدخل درجات وظائفهم فى حدود الدرجات المالية لتلك الوظائف أو التى تلى مباشرة درجات وظائفهم فى جهاتهم الأصلية .

كما يجوز تعيين أعضاء النيابة الإدارية بالجهات المبينة فى الفقرة السابقة إذا توافرت فيهم الشروط اللازمة للتعيين فى تلك الوظائف ويكون

تعيينهم فى الوظائف المماثلة لوظائفهم أو التى تدخل درجات وظائفهم فى حدود الدرجات المالية لتلك الوظائف أو التى تلى مباشرة درجات وظائفهم .

مادة (٣٥) : يكون تعيين رئيس هيئة النيابة الإدارية بقرار من رئيس الجمهورية .

ويعين نواب رئيس الهيئة وسائر الأعضاء بعد موافقة المجلس الأعلى للنيابة الإدارية ويعتبر تاريخ التعيين أو الترقية من تاريخ هذه الموافقة .

ويكون منح أعضاء النيابة الإدارية العلاوات بقرار من رئيس الهيئة بعد موافقة ذلك المجلس .

مادة (٣٦) : يؤدى أعضاء النيابة الإدارية قبل مباشرة أعمال وظائفهم اليمين الآتية :

" أقسم بالله العظيم أن أؤدى أعمال وظيفتى بالذمة والصدق وأن أحترم الدستور والقانون " .

ويكون أداء رئيس هيئة النيابة الإدارية اليمين أمام رئيس الجمهورية ، أما الأعضاء الآخرون فيؤدون اليمين أمام وزير العدل بحضور رئيس الهيئة.

مادة (٣٧) : يكون لرئيس هيئة النيابة الإدارية والوكلاء العاملين والأعضاء الفنيين صفة رجال الضبط القضائى فى إثبات الجرائم التى تتكشف أثناء قيامهم بعملهم .

مادة (٣٨) : لرئيس هيئة النيابة الإدارية الإشراف الفنى والإدارى على أعمال النيابة الإدارية وموظفيها وإصدار القرارات التى يتطلبها سير العمل .

مادة (٣٨) مكرراً : يكون شأن أعضاء النيابة الإدارية فيما يتعلق بشروط التعيين والمرتبات والبدلات وقواعد الترقية والندب والإعارة والإجازات والاستقالة والمعاشات شأن أعضاء النيابة العامة .

مادة (٣٨) مكررا - ١ : يكون تعيين مقر أعضاء النيابة الإدارية ونقلهم خارج دائرة المحافظة الكائن بها هذا المقر بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح رئيس هيئة النيابة الإدارية وبعد أخذ رأى المجلس الأعلى لها .

ولرئيس الهيئة حق نقل الأعضاء بدائرة المحافظة المعينين بها وندبهم خارج هذه الدائرة لمدة لا تزيد على ستة أشهر وله عند الضرورة أن يندب أحد رؤساء النيابة الإدارية للقيام بعمل وكيل عام بها ولمدة لا تزيد على أربعة أشهر قابلة للتحديد لمرة واحدة ويكون لرئيس النيابة المنتدب فى هذه الحالة جميع الاختصاصات المقررة قانوناً للوكيل العام .

مادة (٣٨) مكرراً - ٢ : تشكل بالنيابة الإدارية إدارة للتفتيش على أعمال أعضاء النيابة من مدير ووكيل يختاران من بين نواب الرئيس أو الوكلاء العامين الأولين وعدد كاف من الأعضاء ممن لا تقل درجتهم عن رئيس نيابة .

وتشغل وظائف هذه الإدارة بطريق الندب لمدة سنة قابلة للتجديد بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح رئيس الهيئة وأخذ رأى المجلس الأعلى للنيابة الإدارية .

وتختص إدارة التفتيش بتقويم أداء أعضاء النيابة لأعمالهم وتقدير درجة كفايتهم اللازمة للترقية وبكل الأمور المتعلقة بمسلكهم الوظيفى .

ويصدر بنظام إدارة التفتيش قرار من وزير العدل بناء على اقتراح هيئة النيابة الإدارية وأخذ رأى المجلس الأعلى لها .

ويجب التفتيش على أعضاء النيابة الإدارية من درجة رئيس نيابة فما دونها بصفة دورية مرة كل سنتين على الأقل .

ويكون تقدير الكفاية بإحدى الدرجات الآتية : (كفء - فوق المتوسط - متوسط - أقل من المتوسط) .

ويجب أن يحاط أعضاء النيابة علماً بكل ما يودع بملفاتهم من ملاحظات أو أوراق أخرى .

ويخطر رئيس هيئة النيابة الإدارية من تقدر كفايته بدرجة متوسط أو أقل من المتوسط وذلك بمجرد انتهاء إدارة التفتيش من تقدير كفايته ولمن أخطر الحق فى التظلم من التقدير أمام المجلس الأعلى للنيابة الإدارية فى ميعاد لا يجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ الإخطار ويصدر المجلس قراره فى التظلم على وجه السرعة وقبل إجراء الترقيات .

كما يقوم رئيس هيئة النيابة الإدارية قبل عرض مشروع الترقيات على المجلس بثلاثين يوماً على الأقل بإخطار أعضاء النيابة الذين حل دورهم ولم تشملهم الترقيات لسبب غير متصل بتقارير الكفاية ويبين بالإخطار أسباب التخطى ولمن أخطر الحق فى التظلم فى الميعاد المنصوص عليه فى الفقرة السابقة .

ويخطر وزير العدل بصفة دورية بمن يحصل على تقريرين متواليين بدرجة أقل من المتوسط .

مادة (٣٨) مكرراً – ٣ : يعرض وزير العدل من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من رئيس هيئة النيابة الإدارية على مجلس التأديب المشار إليه فى المادة ٤٠ من هذا القانون أمر عضو النيابة الذى يحصل على تقريرين متواليين بدرجة أقل من المتوسط أو يتوافر فى شأنه أى سبب من أسباب عدم الصلاحية لشغل الوظيفة غير الأسباب الصحية ويقوم المجلس بفحص حالة عضو النيابة فإذا تبين صحة التقارير الخاصة به أو توافر سبب من أسباب عدم الصلاحية أصدر المجلس قراره مشتملاً على الأسباب التى بنى عليها إما بقبول الطلب وإحالة عضو النيابة إلى المعاش أو نقله إلى وظيفة غير قضائية وإما برفض الطلب ويطبق فى شأن هذا الطلب أحكام المادة ٣٩ من هذا القانون .

فإذا تقرر نقل عضو النيابة إلى وظيفة أخرى يصدر قرار من رئيس الجمهورية بنقله إلى وظيفة تعادل وظيفته القضائية ويحتفظ له بمرتبه فيها حتى ولو جاوز نهاية مربوط الدرجة الوظيفية المنقول إليها ويوضع من ينقل طبقاً للفقرة السابقة على درجة شخصية فى الجهة التى ينقل إليها تسوى على أول درجة أصلية تخلو فى تلك الجهة .

مادة (٣٩) : العقوبات التأديبية التى يجوز توقيعها على أعضاء النيابة الإدارية هى : الإنذار – اللوم – العزل .

وتقام الدعوى التأديبية من وزير العدل بناء على طلب رئيس هيئة النيابة الإدارية ولا يقدم هذا الطلب إلا بناء على تحقيق جنائى أو بناء على تحقيق إدارى يتولاه أحد نواب الرئيس أو الوكلاء العامين الأولين يندبه وزير العدل بالنسبة إلى نواب الرئيس والوكلاء العامين الأولين والوكلاء العامين ، أما باقى الأعضاء فيتولى التحقيق معهم وكيل عام على الأقل من إدارة التفتيش يندبه رئيس الهيئة .

وترفع الدعوى التأديبية بصحيفة تشتمل على التهمة والأدلة المؤيدة لها وتعلن للعضو ، ولمجلس التأديب أن يجرى ما يراه لازما من التحقيقات وأن يأمر بوقف العضو عن مباشرة أعمال وظيفته أو وضعه فى إجازة حتمية وله أن يعيد النظر فى أمر الوقف أو الإجازة المذكورة فى كل وقت .

ويحضر العضو بشخصه أمام المجلس وله أن يقدم دفاعه كتابة وأن ينيب فى الدفاع عنه أحد أعضاء النيابة الإدارية ، وللمجلس الحق فى طلب حضوره شخصياً فإذا لم يحضر جاز الحكم فى غيبته بعد التحقق من صحة الإعلان .

ويصدر الحكم وينطق به مشتملاً على الأسباب التى بنى عليها فى جلسة سرية ويكون الطعن فيه أمام الدائرة المختصة بالمحكمة الإدارية العليا المشار إليها فى المادة ٤٠ مكرراً/١ من هذا القانون خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم .

وتنقضى الدعوى التأديبية باستقالة العضو أو بإحالته إلى المعاش ولا تأثير للدعوى التأديبية على الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عن الواقعة ذاتها .

مادة (٤٠) : يختص بتأديب أعضاء النيابة الإدارية بجميع درجاتهم مجلس تأديب يشكل برئاسة رئيس الهيئة وعضوية أقدم ستة من النواب وعند غياب أحدهم أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من النواب أو الوكلاء الأولين .

ولا يجوز أن يجلس في مجلس التأديب من سبق له الاشتراك في تحقيق الدعوى التأديبية .

مادة (٤١) : لكل من وزير العدل ورئيس هيئة النيابة الإدارية أن يوجه تنبيهاً لعضو النيابة الذى يخل بواجباته أو مقتضيات وظيفته بعد سماع أقواله ويكون التنبيه شفاهة أو كتابة .

وللعضو أن يعترض على التنبيه الكتابى الصادر إليه خلال أسبوع من تاريخ إخطاره به إلى المجلس الأعلى للنيابة الإدارية .

وللمجلس إجراء تحقيق عن الواقعة التى كانت محلاً للتنبيه أو أن يندب لذلك أحد أعضائه بعد سماع أقوال العضو الذى وجه إليه التنبيه وله أن يؤيد التنبيه أو أن يعتبره كأن لم يكن ويبلغ قراره إلى وزير العدل .

وفى جميع الأحوال إذا تكررت المخالفة أو استمرت بعد صيرورة التنبيه نهائياً رفعت الدعوى التأديبية .

مادة (٤٠) مكرراً/١ : تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل فى الطلبات التى يقدمها أعضاء النيابة الإدارية بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأى شأن من شئونهم متى كان مبنى الطلب عيباً فى

الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة .

كما تختص الدائرة المذكورة دون غيرها بالفصل فى طلبات التعويض عن تلك القرارات .

وتختص أيضا دون غيرها بالفصل فى المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لأعضاء النيابة الإدارية أو لورثتهم ولا تحصل رسوم على هذه الطلبات .

مادة (٤٠) مكرراً/٢ : لا يجوز فى غير حالات التلبس بالجريمة القبض على عضو النيابة الإدارية أو حبسه احتياطياً أو اتخاذ أى إجراء من إجراءات التحقيق أو رفع الدعوى الجنائية عليه إلا بعد الحصول على إذن من المحامى العام المختص .

وفى حالة التلبس يجب عند القبض على عضو النيابة الإدارية أن يخطر المحامى العام المختص ليقرر حبسه أو الإفراج بكفالة أو بغير كفالة وذلك بعد تحقيق يندب لإجرائه أحد أعضاء النيابة العامة .

ويخطر رئيس هيئة النيابة الإدارية عند إجراء التحقيق أو القبض على أحد أعضاء النيابة الإدارية أو حبسه احتياطياً .

ويجرى تنفيذ الحبس والعقوبات الأخرى المقيدة للحرية فى أماكن مستقلة عن الأماكن المخصصة لحبس السجناء الآخرين .

الفصل الثانى

فى الوظائف الإدارية والكتابية

مادة (٤١) : يلحق بالنيابة الإدارية عدد كاف من الموظفين الإداريين والكتابيين والمستخدمين والعمال ، فإذا عين أحد من هؤلاء من أفراد القوات المسلحة أو الشرطة فإنه يعين فى الكادر الكتابى فى الدرجة التى يدخل فى مربوطها مجموع ما يتقاضاه من مرتب أساسى وبدلات ويصرف إليه هذا المجموع فإذا تعادل هذا المجموع مع نهاية مربوط درجته وبداية مربوط الدرجة التى تليها سويت حالته بوضعه فى الدرجة الأعلى وتحسب أقدميته فيها من تاريخ بلوغ مرتبه بداية مربوط الدرجة التى عين فيها .

مادة (٤٢) : يكون لرئيس هيئة النيابة الإدارية سلطة الوزير المنصوص عليها فى قانون نظام موظفى الدولة بالنسبة إلى الموظفين الإداريين والكتابيين .

ويكون للوكلاء العامين للنيابة الإدارية بالنسبة إلى المستخدمين والعمال سلطة وكيل الوزراء .

الباب الخامس

أحكام عامة ووقتية

مادة (٤٣) : لرئيس الجمهورية أن يكلف النيابة الإدارية بإجراء تحقيقات أو دراسات فى وزارة أو مصلحة أو أكثر ولكل وزير هذا الحق بالنسبة إلى وزارته وتقدم النيابة الإدارية تقريراً بالنتيجة إلى الجهة طالبة التحقيق أو الدراسة .

مادة (٤٤) : يقدم رئيس هيئة النيابة الإدارية فى نهاية كل عام إلى رئيس الجمهورية تقريراً شاملاً عن أعمال النيابة الإدارية متضمناً ملاحظاته ومقترحاته .

مادة (٤٥) : تبين اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية القواعد التى يسير عليها العمل وطريقة الاتصال بين النيابة الإدارية والوزارات والمصالح المختلفة .

مادة (٤٦) : لا تسرى أحكام هذا القانون على الموظفين الذين ينظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة .

مادة (٤٧) : جميع الدعاوى التأديبية المنظورة أمام مجالس التأديب والتى أصبحت بمقتضى أحكام هذا القانون من اختصاص المحاكم التأديبية تحال بالحالة التى هى عليها إلى المحكمة التأديبية المختصة ويخطر ذو الشأن بقرار الإحالة .

ويظل مجلس التأديب العالى مختصا بالفصل فى القضايا التى استؤنفت أمامه قبل العمل بهذا القانون .

مادة (٤٧) مكرراً: يجوز بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير العدل ، وبعد موافقة المجلس الأعلى للنيابة الإدارية فصل معاون النيابة أو نقله إلى وظيفة غير قضائية بغير الطريق التأديبى .

مادة (٤٨) : يصدر خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ العمل بهذا القانون قرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى رئيس هيئة النيابة الإدارية بإعادة تعيين أعضاء النيابة الإدارية طبقاً للنظام الجديد ويجوز أن يتم تعيين هؤلاء الأعضاء دون تقيد بأحكام المادة ٣٣ من هذا القانون .

أما الذين لا يشملهم القرار المشار إليه فى الفقرة السابقة فيحتفظون بدرجاتهم ومرتباتهم الحالية بصفة شخصية لمدة أقصاها ستة أشهر يصدر خلالها قرار من رئيس الجمهورية بتعيينهم فى وظائف عامة مماثلة لوظائفهم سواء كانت إدارية أو فنية لا تقل من حيث الدرجة عن درجات وظائفهم الحالية وذلك بعد الاتفاق مع الجهات المختصة .

مادة (٤٩) : يلغى القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ بإنشاء النيابة الإدارية ويلغى كل حكم يخالف الأحكام المتقدمة .

مادة (٥٠) : يعمل بهذا القانون وينشر فى الجريدة الرسمية .

صدر برياسة الجمهورية فى ٢٠ المحرم سنة ١٣٧٨ (١١ أغسطس سنة ١٩٥٨) .

قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٣٦ لسنة ١٩٩٤

صادر بتاريخ ١٩٩٤/٩/١٠

بإصدار التعليمات العامة بتنظيم العمل الفنى بالنيابة الإدارية

رئيس هيئة النيابة الإدارية

بعد الاطلاع على القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة وتنظيم النيابة الإدارية والقوانين المعدلة له .

وعلى قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ١٥٦ لسنة ١٩٨٩ الصادر بتاريخ ١٩٨٩/٩/٩ بإصدار التعليمات العامة بتنظيم العمل الفنى بالنيابة الإدارية والقرارات المعدلة له .

قــرر

مادة (١) : ينظم سير العمل الفنى بالنيابة الإدارية وفقاً لما جاء بالتعليمات العامة المرافقة لهذا القرار .

مادة (٢) : يبدأ العمل بهذه التعليمات اعتباراً من ١٩٩٤/١٠/١ .

مادة (٣) : يلغى القرار رقم ١٥٦ لسنة ١٩٨٩ المشار إليه وتعديلاته كما تلغى كافة القرارات والتعليمات والمنشورات والكتب الدورية المخالفة لهذه التعليمات .

رئيس هيئة النيابة الإدارية

مستشار

" أحمد صبرى البيلى "

التعليمات العامة
بتنظيم العمل الفنى بالنيابة الإدارية

الباب الأول
وظيفة النيابة الإدارية وتشكيلها

الفصل الأول
وظيفة النيابة الإدارية

(مادة ١)

النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تمارس سلطاتها فى الفحص والتحقيق طبقاً لأحكام القانون ؛ وهى الأمينة على الدعوى التأديبية تتولى إقامتها ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية كما تباشر الطعون فى أحكام هذه المحاكم أمام المحكمة الإدارية العليا .

(مادة ٢)

النيابة الإدارية هى النائبة عن أداة الحكم فى تعقب المخالفات التأديبية التى تقع من العاملين بالجهات التى يسرى عليها قانون إنشائها ، مستهدفة حماية المال العام وتحقيق وصول الخدمات للمواطنين ، واكتشاف أوجه القصور فى النظم والإجراءات الإدارية .

الفصل الثانى

تشكيل النيابة الإدارية

(مادة ٣)

يقوم بأداء وظيفة النيابة الإدارية رئيس الهيئة ونوابه والوكلاء العامون الأولون والوكلاء العامون ورؤساء النيابة ووكلاؤها ومساعدوها ومعاونوها.

الفصل الثالث

إجراءات التحقيق

الفرع الأول : محاضر التحقيق

(مادة ٥٣)

يجب على عضو النيابة فور إحالة أوراق التحقيق إليه أن يبادر إلى الإطلاع عليها ، وأن يثبت بمحضر التحقيق موجزاً وافياً لما تضمنته من وقائع ومخالفات وأن يضمنه ملخصاً كافياً لكل ورقة ذات صلة مباشرة بموضوع التحقيق ، مثل تقارير أجهزة الرقابة ولجان الفحص ، ومحاضر جرد العهدة ، والأوراق المطعون عليها بالتزوير ، ومحاضر جمع الاستدلالات وتحقيقات النيابة العامة وجهات العمل وتقارير إدارات المرور فى شأن مخالفات السيارات وشكاوى ذوى الشأن .

ويجب أن يؤشر على كل ورقة من الأوراق التى اطلع عليها مهما تعددت بما يفيد النظر والإرفاق مع التوقيع وإثبات التاريخ .

(مادة ٥٤)

على عضو النيابة إذا تبين له من الإطلاع على الأوراق أو التحقيق عدم اختصاص النيابة ولائياً أو محلياً بالتحقيق مع سائر المخالفين أو يبادر في الحال بعرض الأمر على مدير النيابة بمذكرة يوضح بها أسباب عدم الاختصاص .

(مادة ٥٥)

على عضو النيابة عقب الانتهاء من الاطلاع على الأوراق أن يحدد أقرب جلسة لبدء التحقيق ، وعليه أن يحتفظ بأجندة تحقيق يثبت فيها بنفسه جميع أعمال التحقيق التى قرر إجراؤها فى كل يوم من الأيام المستقبلة ، وأرقام التحقيقات وأسماء الشهود والمتهمين الذين قرر استدعاءهم وتاريخ اليوم والساعة المحدد لسؤال كل منهم .

(مادة ٥٦)

يجرى التحقيق فى مقر النيابة .

ويجوز لعضو النيابة الانتقال إلى أى جهة تقع بدائرة اختصاص النيابة يقتضى التحقيق الانتقال إليها لضبط واقعة أو إجراء معاينة أو الإطلاع على أوراق أو سجلات لا يمكن نقلها أو لسؤال أشخاص يتعذر انتقالهم إلى مقر النيابة .

وعلى عضو النيابة قبل الانتقال أن يخطر الجهة المعنية لإعداد المستندات ، وتكليف المطلوب سماع أقوالهم بالتواجد فى الموعد المحدد ما لم تستدع مصلحة التحقيق غير ذلك .

فإذا كانت الجهة التى يتطلب التحقيق الانتقال إليها تقع خارج الاختصاص المحلى للنيابة تعين على عضو النيابة المحقق الحصول على إذن مسبق من مدير النيابة وإثبات ذلك بمحضر التحقيق قبل الانتقال .

(مادة ٥٧)

يجب تحرير محاضر التحقيق بمعرفة كاتب من العاملين بالنيابة الإدارية الذى عليه أن يتحرى الدقة والوضوح والنظافة فى تدوين المحضر وأن يستمر فى التحقيق الذى بدأه إلى أن يقرر عضو النيابة إنهاءه حتى لو استطال وقت التحقيق إلى ما بعد انتهاء ميعاد العمل الرسمى .

فإذا لحق بكاتب التحقيق أثناء مباشرته عمله عذر قهرى أو ألم به حادث فجائى يتعذر معه استمراره فى أدائه لعمله كلف عضو النيابة المحقق كاتب آخر باستكمال التحقيق ، ويراعى إثبات اسم كاتب التحقيق البديل وواقعة الاستبدال بمحضر التحقيق .

ويجوز عند الاقتضاء ندب أحد العاملين من خارج النيابة الإدارية للقيام بأعمال كاتب التحقيق بعد حلف اليمين .

ويذيل المحضر بعد انتهاء التحقيق بما يفيد قفله وساعة ذلك وبيان تاريخ الجلسة التالية والإجراءات التى ستتخذ فيها .

(مادة ٥٨)

يعنون محضر التحقيق ببيان النيابة التى تقوم به ، ويصدر بتاريخ اليوم والساعة ومكان التحقيق وإسم عضو النيابة المحقق ودرجته ، واسم كاتب التحقيق ([1]) .

(مادة ٥٩)

يجب أن يثبت بمحضر التحقيق اسم الشاهد أو المتهم ثلاثياً ، وسنة وتاريخ ميلاده باليوم والشهر والسنة ، وعنوان محل إقامته وذلك من واقع بطاقته الشخصية أو العائلية أو جواز سفره أو أى مستند رسمى وكذا درجته المالية أو راتبه ، ووظيفته وذلك قبل سماع أقواله .

وبالنسبة لمن انتهت خدمتهم يتعين إثبات تاريخ انتهائها وآخر بيان لحالتهم الوظيفية .

كما يتعين إثبات أسماء من سمعت أقوالهم بهوامش المحاضر قرين بداية أقوال كل منهم مع التنويه بما إذا كان شاهد إثبات أو شاهد نفى أو متهماً ، وعند إعادة سماع أقوال شاهد أو متهم يكتفى بذكر اسمه مع التنويه بسابقة سؤاله وذلك بعد الاستيثاق من أن بياناته السابقة لم يطرأ عليها تغيير.

([1]) يراجع النموذج رقم ١ بالملحق الخاص بالنماذج .

(مادة ٦٠)

ترقم صفحات محضر التحقيق بأرقام متتابعة ويوقع كل من عضو النيابة المحقق وكاتب التحقيق بإمضائه أولاً بأول فى نهاية كل صفحة وعلى كل ملاحظة أو مواجهة ، وكذلك فى نهاية أقوال كل متهم أو شاهد بعد تلاوتها عليه وإقراره بأنه مصر عليها وكذا فى نهاية كل محضر تحقيق ، ويجب أن يكون توقيعهما واضحاً ومقروء ودالاً على صاحبه .

كما يجب أن يشتمل محضر التحقيق على إمضاء أو خاتم ، أو بصمة كل من سمعت أقواله أو تمت مواجهته شاهداً كان أو متهم عقب الانتهاء منها، فإذا امتنع أو لم يمكنه ذلك تعين إثبات ذلك فى المحضر مع بيان ما قد يبديه من أسباب .

وبصفة عامة يراعى أن يعكس محضر التحقيق صورة كاملة لما يجرى فيه .

(مادة ٦١)

يحرر محضر التحقيق بخط واضح بغير كشط أو شطب أو تحشير أو تصحيح فإن حصل شئ من ذلك ، تعين التوقيع عليه من عضو النيابة وكاتب التحقيق ، كما يتعين أن يوقع عليه معهما الشاهد أو المتهم إذا تعلق بأقوال أى منهما .

(مادة ٦٢)

يجب على عضو النيابة أن يحدد بنفسه جلسات التحقيق .

وعليه أن يتحقق من أن الكاتب قد بادر إلى تنفيذ القرارات الصادرة عنه في كل تحقيق ، ويراعى دائماً أن يكون تنفيذ القرارات يكتب من أصل وصورة وتحفظ الصورة بملف التحقيق ، ويجوز لدواعى الاستعجال أن يتم استدعاء الشهود أو المخالفين من غير شاغلى وظائف الإدارة العليا بموجب إشارة تبلغ هاتفياً للجهة التابعة لها . ويسجل مضمونها وإسم كل من المبلغ والمتلقى وتاريخ وساعة الإبلاغ فى ورقة ترفق بملف التحقيق .

وعلى العضو إخطار مدير النيابة بأى تقصير يقع من كاتب التحقيق فى هذا الشأن ، ويراعى أن يكون استدعاء رؤساء الجهات والعاملين من شاغلى وظائف الإدارة العليا لسماع أقوالهم أو مخاطبتهم فى شأن أى إجراء من إجراءات التحقيق كطلب شهود أو متهمين أو طلب مستندات أو بيانات أو تشكيل لجان بكتب موقعة من مدير النيابة أو أقدم الأعضاء عند غيابه ، أو بواسطة الاتصال الهاتفى المباشر بين عضو النيابة المحقق وصاحب الشأن مع إثبات واقعة الاتصال بمحضر التحقيق .

(مادة ٦٣)

يجب على عضو النيابة ألا يحدد جلسة واحدة لتحقيقات ليست فى طاقته انجازها بأكملها ، وأن يقدر ما فى استطاعته القيام به من أعمال التحقيق فى اليوم الواحد لإتمامها بغير تأجيل ، وأن يحدد ما أمكن ذلك وقتاً

معيناً للبدء فى تحقيق موضوع بذاته ، تلافياً لتزاحم المطلوبين وتواجدهم لفترات طويلة بمقر النيابة دون مبرر ، وحرصاً على عدم تعطيل العمل بالجهات التابعين لها ، وعليه أن يراعى عند استدعاء العاملين صالح المرفق الذى يتبعونه .

(مادة ٦٤)

على عضو النيابة أن يستمر فى التحقيق الذى بدأه حتى ينتهى منه ، فإذا تعذر انجازه دفعة واحدة فيجب تحديد جلسات قريبة متلاحقة لسرعة الفراغ منه .

(مادة ٦٥)

يجب على عضو النيابة أن يتم التحقيق الذى بدأه فإذا طرأ ما يدعو إلى إحالته لغيره تعين عليه أن يرفق بملفه مذكرة بتفصيل وقائع التحقيق وما تم فيه .

(مادة ٦٦)

يتعين على عضو النيابة – فيما يتعلق بالتحقيقات التى تتناول عاملين مدنيين من شاغلى الوظائف العليا – مضاعفة الجهد للانتهاء منها على وجه السرعة ، وذلك مراعاة للوقت الذى يستغرقه التصرف النهائى فى هذه التحقيقات أو تنفيذ ما قد يطلب فيها من استيفاءات حتى يتسنى إنجازها نهائياً فى خلال مدة الستة أشهر المنصوص عليها فى الفقرة الأخيرة من المادة ٧٩

مكرراً المضافة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ إلى قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

كما يراعى ذلك بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا بالقطاع العام .

(مادة ٦٧)

على عضو النيابة أن يبادر فور البدء فى التحقيق بطلب صحف أحوال العاملين الذين كشف الإطلاع على أوراق البلاغ أو فحص الشكوى عن مسئوليتهم ، مع الاستمرار فى طلب صحف أحوال العاملين الذين يتكشف التحقيق عن مسئوليتهم أولاً بأول ، وإرفاقها بملف القضية بعد إثبات موجز واف للبيانات الواردة بها خاصة ما تعلق منها بحالتهم الوظيفية كالإسم والدرجة المالية أو الراتب وعنوان الإقامة ، والمخالفات التى سبق لهم ارتكابها والعقوبات التى وقعت عليهم مع مطابقتها على البيانات التى أدلى بها كل منهم بمحضر التحقيق فى ذات الشأن ، ومراجعة الجهة التى يتبعها العامل المتهم إذا وجد خلاف بينهما .

فإذا استطال التحقيق لمدة تزيد على ستة أشهر تالية لورود الصحيفة إلى النيابة تعين على عضو النيابة طلب غيرها من الجهة المختصة .

وعلى عضو النيابة مراعاة تضمين مذكرة التصرف فى التحقيق موجزاً لما جاء بصحيفة أحوال كل مخالف ينتهى الرأى إلى ثبوت مسئوليته وما قد يكون لديه من تعليق عليه .

الفرع الثانى : قواعد وأصول التحقيق

(مادة ٦٨)

على عضو النيابة أن يتبع الأصول المنطقية للوصول إلى الحقيقة من أقرب الطرق وأن يضع السؤال صريحاً محدداً خالياً من التعقيد والإبهام .

(مادة ٦٩)

يجب على عضو النيابة أن يجعل أسئلته في صيغة الاستفهام ، وأن يعنى بصياغتها فى عبارة موجزة وبصورة لا تتضمن إيحاء بإجابة معينة .

(مادة ٧٠)

على عضو النيابة أن يراعى فى تحقيقه التسلسل والترابط وأن يقصر أسئلته على ما يمس الموضوع الذى يتناوله التحقيق وأن يتفادى توجيه أسئلة غير مجدية .

(مادة ٧١)

لا يجوز لعضو النيابة توجيه أسئلة بناء على معلومات شخصية غير ثابتة بأوراق التحقيق وأقوال من سمعوا فيه .

(مادة ٧٢)

يجب أن تثبت الأسئلة التى توجه للمتهمين والشهود وكذلك الإجابة عنها فى محضر التحقيق كاملة دون اقتضاب أو حذف أو تنقيح وذلك تحت إشراف عضو النيابة المحقق .

(مادة ٧٣)

على عضو النيابة أثناء مباشرته التحقيق الاطلاع على الأوراق والمستندات اللازمة ولو كانت سرية .

وعليه أن يثبت فى محضر التحقيق واقعة اطلاعه وملخصاً وافياً لكل ورقة اطلع عليها حتى ولو رأى ضمها للمحضر ، وأن يؤشر على كل ورقة من الأوراق التى اطلع عليها مهما تعددت بكلمة (نظر) فإذا قرر ضمها إلى أوراق المحضر فعليه أن يؤشر عليها بعبارة (نظر ويرفق) مع التوقيع وإثبات التاريخ .

فإذا لم يكن ضم أصول الأوراق لازماً للتحقيق فيجوز لعضو النيابة أن يستعيض عنها بصورة رسمية أو صور يوقع عليها العضو بما يفيد مطابقتها للأصل .

(مادة ٧٤)

إذا تبين لعضو النيابة المحقق أن هناك تزويراً أو شبهة تزوير فى إحدى الأوراق محل الاطلاع فعليه ضبطها وتحريزها وإثبات ذلك فى المحضر ، وعليه عرض الأمر على مدير النيابة مع الاستمرار فى التحقيق الذى يجريه .

وعلى مدير النيابة أن يوجه العضو كتابة بما يتخذ من إجراءات حيال واقعة التزوير إما بمباشرة التحقيق فيها لتحديد المسئول عنها ، وإما بإبلاغ النيابة العامة فوراً وإرجاء التصرف فى المسئولية التأديبية ، أو بتأجيل ذلك حتى يتم التصرف فى التحقيق .

(مادة ٧٥)

إذا استلزم التحقيق اتخاذ إجراء معين كمضاهاة الخطوط ، يتعين على عضو النيابة أن يستمر فى تحقيقه لكل ما قد يتكشف من أدلة أخرى ثم يستوفى التحقيق بعد ذلك وفقاً لما يظهر من التقرير الخاص بالإجراء الذى اتخذ .

(مادة ٧٦)

إذا اقتضى التحقيق عرض المتهم على الشاكى أو أحد الشهود للتعرف عليه فيجب على عضو النيابة المحقق مراعاة عدم تمكين الشاكى أو الشاهد من رؤية المتهم قبل عرضه عليه ، وتفادى صدور أى عبارة أو حركة أو إشارة قد تيسر التعرف عليه ، وإثبات أسماء من استخدموا فى عملية العرض ونتيجة العرض فى محضر يوضح به سن كل متهم ومحل إقامته وملابسه ، ويحسن أن يكون هؤلاء فى مثل سن المتهم وشكله بقدر الإمكان، كما يحسن أن يبدأ المحقق بعرض بضعة أشخاص لا يكون المتهم من بينهم ثم يضعه بعد ذلك بين أشخاص آخرين ويعرضه على الشاكى أو الشاهد .

(مادة ٧٧)

على عضو النيابة أن يتصدى فى تحقيقه لما قد ينطوى عليه وقائعه من جرائم جنائية مستجلياً أركانها ، فإذا تبين له وجودها تعين عليه تقدير مدى جسامتها وأثرها والموازنة بين حتمية إبلاغ النيابة العامة بها وإرجاء التصرف فى المسئولية التأديبية للمتهمين وبين الاستمرار فى التحقيق حتى التصرف فيه .

(مادة ٧٨)

على عضو النيابة المحقق ألا يقتصر فى التحقيق على تحديد المسئوليات ، بل يتعين عليه كلما أمكن ذلك – تقصى العيوب والأسباب التى أدت إلى وقوع المخالفات واقتراح الوسائل المجدية لتلافيها مستقبلاً .

الفرع الثالث : سؤال الشاهد

(مادة ٧٩)

الشهادة هى تقرير الشخص لما يكون قد رآه أو سمعه بنفسه أو أدركه بحواسه .

(مادة ٨٠)

على عضو النيابة أن يراعى ألا يطول انتظار الشاهد خارج غرفة التحقيق تلافياً لنفاذ صبره وتعكير مزاجه خاصة أنه سيكون مشغولاً بإعادة بناء شهادته مما يخشى معه أن تنهار أو يؤدى ذلك إلى اختلاط صور ذاكرته ، وتلافياً لمشاركته مع الشهود الآخرين بذات التحقيق فى تناول وجهات النظر حول المعلومات التى دعوا للإدلاء بها بما من شأنه التأثير على مجرى العدالة .

(مادة ٨١)

على عضو النيابة المحقق مراعاة أن يكون استدعاء الشاهد لغرفة التحقيق بطريقة مهذبة وبعبارات غير جافة حتى يتجنب أى رد فعل قد يؤثر على معلوماته .

(مادة ٨٢)

يجب على عضو النيابة احترام الشاهد وحسن معاملته وتفادى توجيه أى تلميح أو تصريح يفيد الاستهانة بشأنه حتى لا يصل إلى مرحلة من إنكار الشهادة تضار بها العدالة .

(نموذج رقم ١)

ملحق
بالنماذج المرفقة بالتعليمات

النيابة الإدارية

نيابة (يذكر اسم النيابة)

محضر تحقيق

فتح المحضر فى يوم (يذكر اسم اليوم وتاريخه) الساعة (تحدد الساعة) فى مقر نيابة (أو فى المكان الذى يجرى فيه التحقيق) .

فلان ------------------------ تذكر درجة العضو

وفلان ------------------------ كاتب التحقيق

قفل المحضر الساعة (تحدد الساعة) وتعرض الأوراق (يذكر تاريخ الجلسة التالية والإجراء الذى سيتخذ).

كاتب التحقيق	وكيل النيابة
(توقيع)	(توقيع)

(نموذج رقم٢)

هيئة النيابة الإدارية

نيابة ---------

أمر ضبط شاهد وإحضاره

اسم الشاهد ولقبه --وظيفته (أو صناعته) --رقم القضية ----

---موضوع التحقيق --------

---السيد مأمور ------------

---بعد الاطلاع على المادة السابعة من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية .

وحيث أن الشاهد المذكور اسمه وعنوانه أعلاه قد تخلف عن الحضور رغم التنبيه عليه بكتاب موصى عليه بتاريخ   ، ولم يقدم عذراً مقبولاً عن تخلفه .

لذلك

نأمر بضبط السيد/---------------- وإحضاره الساعة -------- من يوم -- ---------- أمام الأستاذ ---------------- (تذكر درجة العضو) وذلك بمقر النيابة -----------

وتفضلوا بقبول الاحترام ،،،،،،

/ / ١٩   مدير النيابة

---إنـه

فى يوم -- أنا الموقع على هذا --------------------------------------- بناء على أمر الضبط الصادر من النيابة الإدارية

بتاريخ ----------- قد ضبطت السيد -------------------- وسأحضره

أمام الأستاذ/--------------------- (تذكر درجة العضو) ---------

-------- من يوم ---------------------------------

/ / ١٩   التوقيع

(نموذج رقم ٣)

" قيد ووصف المخالفات "

تقيد مخالفة (يذكر الوصف إدارية أو مالية) (بالمواد (تذكر أرقام المواد والقوانين المطبقة) .

ضـد

(اسم العامل أو العاملين المخـالفين) ------------------------

--------لأنه فى يوم (يذكر اليوم وتاريخه) ----------- أو فى

خلال المدة من ------------------------------ إلى --

(يذكر بداية المدة التى وقعت فيها المخالفة ونهايتها) .

بـ ------------------ (تذكر المصلحة أو الجهة الإدارية

التى وقعت بها المخالفة .

ثم يذكر التكييف القانونى للمخالفة .

(نموذج رقم ٤)

" قيد العرائض ووصفها "

فلان (يحدد اسم العضو المتصرف ودرجته والنيابة التى يعمل بها) .

تقيد إدارياً

شكوى (يذكر اسم الشاكى)

ضـــد

(يذكر اسم المشكو أو الوزارة أو المصلحة) .

الموضوع : ---------------------------------

وتحفظ إدارياً ،،،

(توقيع)

(نموذج رقم٥)

مجلس الدولة
المحكمة التأديبية
المختصة بمحاكمة العاملين

محضر إيداع بسكرتارية المحكمة التأديبية المختصة

فى القضية المقيدة بسجل المحكمة برقم ----------- لسنة --------------
--- القضائية وبجدول قضايا النيابة الإدارية برقم -------- لسنة ----------
المرفوعة من النيابة الإدارية ---

ضـد
(يذكر اسم العامل أو العاملين)
تذكر الدرجة التى يشغلها والجهة التى يعمل بها)

إنه فى يوم (يذكر اليوم والتاريخ) الساعة (تحدد الساعة) ------------------
حضر إلى سكرتارية المحكمة السيد/ -------------------------------
بسكرتارية النيابة الإدارية وأودع الأوراق الآتى بيانها :

عدد		عدد
١	قرار الإحالة إلى المحاكمة ومعه-------------------------	صور
١	مذكرة الاتهام ومعها ------------------------------	صور
١	حافظة مستندات ومعها ----------------------------	صور

فقط العدد لا غير بخلاف الصور

وإثباتاً لذلك حرر هذا المحضر .

المودع سكرتير المحكمة

الفهـــرس

الموضـــــوع		الصفحة
الفصل الثانى	**السلطة التأديبية**	٦٥
المبحث الأول	طابع التأديب	٦٧
	المطلب الأول – نظم التأديب فى القانون المقارن	٦٧
	المطلب الثانى – التأديب بين الفاعلية والضمـــان	٦٩
المبحث الثانى	تحديد الاختصاص بالتأديب	٧١
	المطلب الأول – اختصاص السلطات الرئاسية	٧٢
	المطلب الثانى – اختصاص النيابة الإدارية	٧٤
	المطلب الثالث – الاختصـــاص بــالتصرف فــى التحقيــق وتوقيع الجزاءات	٧٧
	المطلب الرابع – الوقف عن العمل	٧٩
المبحث الثالث	القواعد الأساسية لولاية التأديب	٨٩
المبحث الرابع	مبادئ المحكمة الإداريـــة العليـا فـى مجـال الإحالـة للتحقيق	٩٥
الفصل الثالث	**العقوبات التأديبية**	١٠١
المبحث الأول	ماهية العقوبة التأديبية وضوابط توقيعهـــا	١٠٣
	المطلب الأول – تحديد المقصود بالعقوبة التأديبية	١٠٣
	المطلب الثانى – ضوابط توقيع العقوبة التأديبيـــة	١٠٥

